

RAPPORT 3:2011



Medbestemmelse i Skatteetaten

Forprosjekt

Forord

Norsk Tjenestemannslag ba høsten De Facto om å gjennomføre et forprosjekt om medbestemmelse i Staten. Bakgrunnen for forespørselen var en utbredt oppfatning blant forbundets tillitsvalgte og medlemmer om at den reelle medbestemmelsen i statlig sektor blir stadig mer begrenset.

Skatteetaten ble valgt som studieobjekt. Årsaken er dels at etaten alltid har hatt et godt samarbeid mellom ledelse og tjenestemannsorganisasjonene og dels at NTL Skatt er en sterk og velfungerende organisasjon med dyktige tillitsvalgte. Det gir grunn til å tro at man her neppe kan forklare sviktende medbestemmelse med useriøse arbeidsgivere og/eller svake fagforeninger.

Vi benytter anledningen til å takke for muligheten til å gjennomføre en interessant undersøkelse.

Vi er blitt tatt svært godt i mot av både tillitsvalgte og ledelse. Alle vi ønsket å snakke med, har stilt opp og brukt av sin tid på å svare på våre spørsmål. Store mengder dokumenter er funnet fram og stilt til vår disposisjon. Vi vil gjerne få takke for denne innsatsen som var en forutsetning for at vårt oppdrag kunne utføres.

Vi vil understreke at dette er et *forprosjekt*. Det betyr at vi har ønsket å finne fram til hypoteser som kan ligge til grunn for videre arbeid. Våre konklusjoner er derfor iblant bygget på noe spinkelt grunnlag og bevisst spissformulerte.

Oslo, april 2011

Paul Bjerke

Roar Eilertsen

Innhold

Forord.....	3
Innhold.....	4
1 Innledning.....	6
2 Bakgrunn.....	8
2.1 Omorganiseringen i Staten.....	8
NPM.....	9
2.2 Human Resources Management.....	14
Ledelse og medbestemmelse i “norsk modell”.....	14
Ledelse og medbestemmelse i HR.....	16
“Myk” og ”hard” HR.....	19
2.3 Medbestemmelse i Staten.....	21
Ulike syn på medbestemmelse.....	21
Undersøkelser av medbestemmelse.....	23
Undersøkelse av ledere i Staten.....	27
Undersøkelser i Skatteetaten.....	28
2.4 Omorganiseringen av Skatteetaten.....	30
ROS.....	30
Evalueringer.....	33
Videre omorganisering.....	37
Nedlegging av små ligningskontorer.....	38
3 Tre eksempler.....	40
3.1 SL – System for Likning – og Skanning av selvangivelser.....	40
SL - bakgrunn.....	40
Outsourcing av skanning av selvangivelser.....	41
Skanning - bakgrunn.....	41
NTL protesterer.....	42
Ansattes medbestemmelse?.....	43
3.2 Omorganisering av arveavgiftsbehandlingen.....	44
Bakgrunn og prosess.....	44
Høringsuttalelsene.....	48
Forhandlinger.....	50

3.3	Organisasjonsutviklingen i Avdeling for kontroll og rettsanvendelse (K&R) i Skatt Øst.....	53
	Bakgrunn.....	53
	“For små miljøer”	55
	Mandatet.....	55
	OU-prosjektet.....	57
	Medbestemmelse i prosjektet.....	60
	Sentralisering	61
	Flytting av FA-grupper fra Skattekvartalet.....	63
	Sentrale avgjørelser.....	64
	Konklusjon	64
4	Noen foreløpige konklusjoner.....	66
4.1	Konsekvenser for ansattes medbestemmelse av nye organisasjonsmodeller i offentlig sektor.....	67
	Fra sted til funksjon.....	67
	Sjefen og makta sitter langt borte.....	68
	Politikerne vil ikke – de ansatte får ikke	71
	Forhandlingsrett ved outsourcing.....	72
4.2	Konsekvenser for ansattes medbestemmelse av ny ledelsestenkning i offentlig sektor.....	73
	Hva betyr “medbestemmelse” i Staten?	73
	HR-innflytelse i Skatteetaten	73
4.3	Hva kan gjøres?	80

1 Innledning

Utgangspunktet for denne rapporten har vært at de tillitsvalgte i Skatteetaten oppfatter at *medbestemmelsen blir redusert*. Dette skjer både på lokalt og sentralt nivå. På lokalt nivå opplever mange blant annet at det er uklart hvor avgjørelsesmyndigheten ligger, at motparten i forhandlinger/drøftinger ikke har fullmakter til å inngå avtaler OG at den geografiske ledelsen er en annen enn funksjonsledelsen (som kan sitte i en annen ende av landet). På sentralt nivå oppfatter man at man blir mye involvert og at mange saker blir behandlet etter hovedavtalen. Man opplever likevel i mange saker at den reelle medbestemmelsen er blitt redusert, ikke minst som følge av den nye organiseringen av Skatteetaten. Arbeidsgiver har ofte tatt sitt endelige standpunkt i uformelle møter og /eller lederfora, før sakene skal behandles med organisasjonene. Det finnes også her problemer med uklar avgjørelsesmyndighet, og ofte manglende fullmakter hos de som møter for arbeidsgiver. Man opplever også at arbeidsgiver og organisasjonene har en ulik oppfatning av hva man legger i begrepet reell medbestemmelse. Mange ansatte opplever også redusert innflytelse på sin arbeidssituasjon og oppgaveløsning.

Den svekkede medbestemmelsen som er et resultat av disse forholdene, har mange negative sider. Det fører til uthult demokrati, til dårligere avgjørelser og til beslutninger som er svakere forankret og derfor blir vanskeligere å gjennomføre. Det fører dessuten til at en del ansatte begynner å stille spørsmålstegn ved nødvendigheten av fagorganisering.

Noe av det som føles mest frustrerende ved situasjonen er at dette skjer samtidig som det er bred politisk enighet om å forsvare den "norske" eller "nordiske modellen", der medbestemmelse for arbeidstakere er en helt sentral verdi. Det skjer også under en rødgrønn regjering som i sitt regjeringsprogram blant annet sier følgende: "Vi vil slå ring om den norske samfunnsmodellen med aktivt folkestyre, høy yrkesdeltakelse, gode offentlige velferdsordninger for alle og et nært samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet. Også framover skal denne samfunnsmodellen være vårt viktigste internasjonale fortrinn". I erklæringen heter det videre i kapitlet om offentlig sektor at "innflytelse og medbestemmelse for offentlig ansatte og deres organisasjoner er et avgjørende virkemiddel" i fornying av offentlig sektor og endelig at regjeringen skal "føre en aktiv arbeidsgiverpolitikk der ledere og ansatte spiller på lag. Vi vil videreføre lov og avtaleverk for medbestemmelse og medvirkning. Dette bidrar til effektiv utvikling, oppgaveløsning og resultater".

Det forskningsspørsmålet som naturlig reiser seg etter en slik virkelighetsbeskrivelse er følgende:

Hvordan kan det ha seg at mens den sittende regjering i en rekke sammenhenger understreker at den ønsker en samfunnsmodell med bred medbestemmelsesrett for de ansatte i alle typer virksomheter, synes utviklingen å gå nokså systematisk i motsatt retning? Hvorfor er det så liten sammenheng mellom politiske ytringer og praksis?

I denne rapporten gir vi noen foreløpige svar på spørsmålet og peker på noen områder der det er nødvendig med videre forskning.

Rapporten består av tre hoveddeler.

Den første delen gir en grov bakgrunns-skisse med vekt på fire hovedfelt:

- De omfattende omorganiseringene i Staten siden 1990
- Framveksten av Human Resource Management (HR) som styringsideologi
- Utviklingen av medbestemmelsen i statlig sektor
- Den store reorganiseringen av Skatteetaten (ROS) fra 2008.

Den andre delen er en nokså detaljert beskrivelse av tre utvalgte prosesser i etaten:

- Outsourcing av skanningen av selvangivelser
- Sentralisering av arbeidet med arveavgift
- Organisasjonsendring i Avdeling for kontroll og rettsanvendelse (K&R) i Skatt Øst

I den tredje og siste delen av rapporten antyder vi på bakgrunn av de to første delene noen forklaringer på hvorfor det oppfattes som om medbestemmelsen er redusert. Forklaringene er av to hovedtyper:

- Forklaringer som har utgangspunkt i reorganiseringen av Skatteetaten (ROS)
- Forklaringer som har utgangspunkt i at en amerikansk HR-ideologi utfordrer den norske samarbeidsmodellen

2 Bakgrunn

2.1 Omorganiseringen i Staten

På sitt landsmøte i november 2010 vedtok Norsk Tjenestemannslag en uttalelse om “New Public Management (NPM) og Velferdsstatens rolle under økonomiske kriser” der det blant annet het at

Landsmøtet sier NEI til å bruke markedsøkonomiske prinsipper som overordnet rettesnor for offentlig forvaltning, fordi:

- markedsmekanismene er fullstendig uegnet til å drive fordelingspolitikk
- det undergraver muligheten til å utvikle og opprettholde likeverdige offentlige tilbud i hele landet
- det innebærer at demokratiet svekkes ved at viktige beslutninger unndras politisk beslutning og kontroll
- det går på bekostning av kravet om likebehandling, forutsigbarhet, åpenhet og innsyn i offentlig forvaltning.

Landsmøtet mener at man må bruke kapasiteten og mangfoldet i offentlig sektor til å styrke sysselsettingen, forbedre infrastrukturen og drive aktiv kompetanseutvikling. Dette er nødvendige forutsetninger for både økonomisk og kulturell vekst. Erfaringene viser at vår velferdsmodell har vært det beste redskapet for å håndtere finanskrisa og konsekvensene av denne.

Landsmøtet krever:

- at markedsøkonomiske prinsipper som styringsverktøy for offentlig sektor må avvikles
- en utvikling av offentlig forvaltning som ikke undergraver borgernes rettigheter
- at ansattes medbestemmelse ikke svekkes
- sterkere politisk styring og demokratisk kontroll av forvaltningen
- velferds- og samfunnseffekter må være i fokus, ikke telling og måling
- styringsmodeller med fokus på læring og utvikling, ikke kontroll

NTL er ikke alene om disse kritiske standpunktene til viktige sider ved de omfattende omorganiseringene av Staten siden 1990. Representantskapet i LO Stat vedtok i 2008 at ”forvaltningen må ikke gjøres til forretning”. I uttalelsen heter det videre:

Organiseringen av offentlig sektor har vært preget av teoriene fra New Public Management siden 80-tallet. Troen på at sterkere markedsstyring skulle skape en mer effektiv offentlig sektor har vært sterk. Det finnes knapt et område i offentlig sektor som ikke har opplevd konsekvensene av reformiveren de siste tiårene (...)

New Public Management er en måte å organisere offentlig sektor på. Forvaltningen har blitt stykket opp og endret, for å prøve å skape markeder internt i offentlig sektor. Det har betydd utskilling og oppsplitting av tjenester, organisering etter bestiller-utførermodellen, internprissetting, stykkprisfinansiering og innføring av

bedriftsøkonomiske regnskapsprinsipper i forvaltningen. Privatisering og konkurranseutsetting har fulgt i kjølvannet av omorganiseringen.

Alt gjort i troen på at løsninger fra det private næringslivet er velegnede til å styre offentlig sektor. Konsekvensene har vært dramatiske. Tusenvis av ansatte har opplevd drastiske omorganiseringer som kjøres gjennom i raskt tempo, ofte på tvers av råd fra de ansattes organisasjoner og uten tilstrekkelige konsekvensanalyser. Ansatte opplever at de blir umyndiggjort, ansvaret pulveriseres og man får et kontrollbyråkrati.¹

Denne uttalelsen beskriver presist hvordan store grupper offentlig ansatte har opplevd de markedsinspirerte reformene som har preget stat og kommuner de siste tjue årene.

New Public Management

Begrepet New Public Management ble "oppfunnet" av den britiske samfunnsforskeren Christopher Hood som i dag er professor ved det prestisjetunge Oxford-universitetet. Han lanserte termen "New Public Management" i en artikkel i 1991², der han også introduserte den forståelsen av begrepet som siden har vært gjengs: NPM er ingen sammenhengende teori, men et knippe reformtiltak, som dels henger sammen, dels er selvmotsigende.

Hood pekte på sju "doktriner" som karakteriserer NPM. Disse punktene er senere i noe revidert form brukt i Norge av den offentlig nedsatte Makt- og demokratiutredningen³, der statsviterne Tom Christensen og Per Læg Reid⁴ lister opp følgende hovedtrekk:

- Oppsplitting av forvaltningsorganisasjoner, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer
- Vekt på profesjonell "management"-orientert ledelse med mer selvstendighet for lederne til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt
- Overgang fra regelstyring til mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystemer.
- Endring av personalpolitikken med vekt på kontrakter, prestasjonslønn og lønnsulikhet og mer midlertidighet i ansettelser.

¹ Uttalelse fra Representantskapet i LO Stat 28.11.08, lastet ned 8.6.09 fra <http://www.lostat.no/default.aspx?m=108&amid=4951>

² Christopher Hood: A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol 69/1, side 3-19.

³ Makt- og demokratiutredningen ble nedsatt av den såkalte "sentrumsregjeringen" av KrF, Senterpartiet og Venstre. Utredningen ble ledet av professor Øyvind Østerud ved UiO. Hovedrapporten ble publisert i 2003 og raskt lagt i en skuff fordi utredningens markeds- og NPM-kritiske resultatene ikke passet noen av de store politiske partiene.

⁴ Tom Christensen og Per Læg Reid: 'New Public Management i norsk statsforvaltning', i Tranøy og Østerud: *Den fragmenterte staten* Oslo 2001

- Økt konkurranse og konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Skille mellom den som bestiller og den som produserer tjenester.
- Økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting.
- Kostnadskutt og budsjett disiplin.

Tom Christensen, Per Læg Reid og flere andre av Norges ledende organisasjonsforskere har i en lærebok⁵ i organisasjonsteori bygd videre på denne tesen. Med utgangspunkt i Hoods og Christensens/Læg Reids arbeider skal vi beskrive NPM og gi noen relevante eksempler fra omorganiseringen av Skatteetaten.

Oppsplitting

Begrunnelsen for oppsplitting er at mindre enheter skal være mer håndterlige og at det blir lettere å plassere ansvar. Ideen om "oppsplitting" erstatter den gamle ideen om "enhetlige og sammenhengende offentlige tjenester".

Oppsplitting av offentlige institusjoner i en rekke mindre enheter har vært en hovedtrend i norsk forvaltning de siste 25 årene. Det fins derfor en lang rekke eksempler. NSB er blitt til Jernbaneverket, NSB og Jernbanetilsynet. Det er åpnet for anbud og konkurranse, blant annet på Gjøvikbanen og for Flytoget i Oslo. Luftfartsverket er blitt til Avinor AS, datterselskapet Oslo Lufthavn AS og Luftfartstilsynet. Televerket ble omdannet til Telenor ASA som i 2005 hadde 69 datterselskap registrert bare i Norge.⁶ I tillegg til oppdelingen har Telenor outsourcet og solgt ut store deler av den gamle virksomheten (installasjon, satellitt, renhold osv).

Sett nedenfra er slike strukturer med på å pulverisere ansvarsforhold og gir ofte en følelse av avmakt.

I Skatteetaten finner vi igjen klare trekk av denne tenkningen i den omfattende omorganiseringen som ble iverksatt i 2008. I Skattedirektoratets første forslag til "Reorganisering av Skatteetaten (ROS)" (2003) ble det lansert fem alternativer som alle ville skille organisatorisk mellom såkalte "produksjonsoppgaver", som skal nedbemannes, og såkalte "strategiske oppgaver" som skal "styrkes". I den gjennomførte modellen er de strategiske oppgavene lagt til Skattedirektoratet og "produksjonsoppgavene" til regionene. I alle årene etter årtusenskiftet har både NTL Skatt og de andre tjenestemannsorganisasjonene påpekt at ressursene til "produksjonsoppgavene" er blitt uansvarlig knappe.

Den mest NPM-typiske utskillingen er likevel etableringen av Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) som eget "selskap"⁷ og innføring av en rendyrket intern bestiller/utfører-modell, der andre deler av etaten skal bestille tjenester fra SITS. I den vanlige NPM-logikken er "neste skritt" at organisasjoner av "SITS-typen" blir

⁵ Christensen, T. m.fl. *Forvaltning og politikk*, Oslo 2007

⁶ Telenors årsrapport 2005

⁷ NTL klarte å under ROS (Reorganiseringen av Skatteetaten) å hindre at SITS ble skilt formelt ut fra Skattedirektoratet.

skilt ut som eget selskap (det ligger allerede i dagens navn SITS er en “partner” for etaten, altså egentlig ikke en del av den). Deretter må det utskilte selskapet konkurrere med private leverandører, og til slutt blir det gjerne nedlagt.

Konkurransen, anbud og brukervalg

Et hovedpremiss for NPM-tilhengere er at markeder gir mest effektiv ressursutnyttelse. Derfor er det opprettet en rekke nye ekte markeder (tele, energi, tv) og kvasi-markeder (sykehus, høyere utdanning). Det blir etablert en såkalt bestiller-utfører-modell (BUM), det vil si en organisasjonsform der den offentlige etaten som bestiller en tjeneste skal være formelt helt atskilt fra den organisasjonen som utfører tjenesten. I en del kommuner og i deler av staten er det fortsatt bare offentlig eide virksomheter som utfører arbeidsoppgavene. Men mye av hensikten med å opprette BUM-systemer er at de åpner for privatisering. Tanken er at ulike tilbydere (les: private firmaer) skal konkurrere om det offentlige og/eller brukernes gunst. Konkurransen innføres på to hovedmåter, dels ved anbud, også kalt “konkurransenutsetting” av tjenester, dels ved pengene-følger-brukeren systemer. I Skatteetaten er det lite aktuelt å gi brukerne “frie valg”. Her er det derfor intern utskilling (som SITS) samt outsourcing og anbudssystemer som er den aktuelle teknikken. Blant annet derfor er et av casene i denne undersøkelsen en outsourcingprosess, der Skatteetaten satte bort skanningen av papirsølvangivelser til et privateid firma i Mo i Rana.

Målstyring

Mens den rødgrønne regjeringen har bremsset noen sider ved New Public Management, særlig oppsplitting og rene privatiseringer (som imidlertid fortsetter for fullt i landets mange høyrestyrte kommuner), synes målstyring, en annen helt sentral del av NPM-ideologien, tilsynelatende skjerpet av den sittende regjeringen.

Målstyring er en managementideologi- og -teknikk som har overtatt hegemoniet både i privat og offentlig sektor. Den er en helt sentral del av både NPM og Human Resources Management (se under). Både de dominerende delene av sosialdemokratiet og SV synes å være tilhengere av slike styringsordninger med begrunnelsen “vi må jo holde oversikt”.

Fra 1. januar 2006 er det uten reservasjoner fastsatt av den rødgrønne regjeringen at “*mål- og resultatstyring er forvaltningens styringsform*”. I følge statens økonomireglement skal det i hele forvaltningen til enhver tid formuleres resultatkrav og rapporteres resultater.

NPM legger også mer vekt på resultatmål og “effektivitet” enn på faglighet som styringsredskap. Profesjonenes og fagfolks makt blir dermed svekket til fordel for ledere med bedriftsøkonomisk og/eller organisasjonsteoretisk bakgrunn. Det skaper ny kultur i offentlig der markedssimuleringer, målinger og tellekanter står sentralt. Det ser vi f.eks. i forskningspolitikken der regjeringen innfører enda flere tellekanter⁸

⁸ St.m. nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning*

og i barnehagemeldingen der man forespeiler nye rapporteringssystemer for å “belyse tilstanden i sektoren”.⁹

Også i Skatteetaten er det de siste årene lagt sterk vekt på slik mål- og resultatstyring. En viktig begrunnelse for den store omorganiseringen av etaten var at “resultatrapporteringen vurderes som ’sen’ og ikke alltid ensartet”.¹⁰ I dag settes det blant annet strenge kvantitative mål til antall kontroller, antall restanser og behandlingstid osv. Det viktigste suksesskriteriet i etaten er at disse målene nås. F.eks. var begrunnelsen for omorganiseringen av arv (se avsnitt 3.2) blant annet manglende resultatoppnåelse. Mens Riksrevisjonen i sin gjennomgang av etatens “stedlige kontroll” av arbeidsgivers grunnlagsdata la stor vekt på at resultatmålet på 5 prosent kontroller ikke er nådd i perioden 2007-2009. Flere av informantene i vår undersøkelse påpeker at denne formen for kvantitative mål er et incentiv til mange, overflatiske kontroller i stedet for færre, men bedre.

Rom til å lede

NPM-reformene med vekt på kundeorientering og målstyring fører videre til at tradisjonell forvaltning og formell likebehandling erstattes av individuell kundebehandling og kundenes “frie valg”. Når sykehus, skoler og hjemmetjenester skal konkurrere med hverandre om pasienter, elever og studenter vil den enkelte sykehusdirektør, rektor eller virksomhetsleder kreve å få langt mer styring med sin “bedrift” og “sine ansatte” enn det som tradisjonelt har vært vanlig i offentlig sektor der forvaltning og likebehandling har stått sentralt. Ledelsen i de selvstendige selskapene gis derfor betydelige fullmakter for å kunne “gjøre jobben” de er satt til.

NPM-tanken er at lederne skal gis “rom til å lede” betyr også sterkere ønsker fra arbeidsgiverne om mer lokal og individuell lønnsfastsettelse, slik at den lokale leder kan bruke lønn som pisk og gulrot. Helt siden 1990 har det vært gjennomført systematiske reformer som svekker det sentrale og styrker det lokale og individuelle elementet i de offentlige lønnsforhandlingene. Avtalesystemet i kommunal sektor ble ytterligere endret i desentralisert retning i 2002, og regjeringen ønsket ved et av de siste tariffoppgjørene å innføre et helt nytt lønssystem i staten. I de fristilte offentlige virksomhetene er arbeidsgivernes press for desentralisering enda sterkere. På et punkt er det derimot ingen forslag om desentralisering, nemlig streikeretten – som fortsatt bare skal gjelde sentralt.

”Moderne” ledere i offentlig sektor er særlig bekymret for den såkalt “sammenpressende lønnsstrukturen”. Eller på godt norsk, de mener at de lavtlønte tjener for mye og at de høytlønte tjener for lite. Det er dette Christopher Hood henviser til som “the double imbalance” i lønnsstrukturen i offentlig sektor og som har vært et viktig angrepsmål for NPM-ideologien i alle vestlige land. Tidligere Telenor-sjef Tormod Hermansen sa for eksempel til De Facto i 2007 at det var et

⁹ St.m. nr. 41 (2008/09) *Kvalitet i barnehagen*

¹⁰ Brev fra Skattedirektøren ved oversending av ROS-rapporten i 2003. Sitert i Skalle, N. K. (2004) *En sterk aktør i et skrumpende marked*. Oslo: Fafo, s. 15)

stort problem da hans selskap i sentrale statlige lønnsforhandlinger ble pådyttet en lønnsøkning for kontorassistentene, mens ingeniørene fikk lite. Derfor sørget han for at Telenor kom seg ut av det statlige lønnsregulativet.

Når målene i så sterk grad styrer virksomhetene, er det naturligvis helt avgjørende hvem som bestemmer målene og hvordan det gjøres.

2.2 Human Resources Management

Arbeidstakerinnflytelse er i Norge et honnørord uansett ledelsesretning. Det er imidlertid vesentlige forskjeller på hvordan arbeidstakerinnflytelse forstås innenfor det som kalles den “norske modellen” og det vi vil kalle “HR-modellen” etter det engelske begrepet Human Resource Management, som nå er i ferd med overta som dominerende tenkning i personaladministrasjon i mesteparten av norsk arbeidsliv, også i offentlig sektor.¹¹

Ledelse og medbestemmelse i “norsk modell”

Fagbevegelsen i Norge har vært inspirert av den marxistiske kritikken av kapitalistenes og virksomhetsledelsens uinnskrenkede styringsrett. Det vil si arbeidsgivers rett til å ansette og til å si opp arbeidstakere, til å lede, fordele og kontrollere arbeidet. Det ble hevdet at det kapitalistiske systemet skapte et utilbørlig press på arbeidstakerne ettersom det forutsetter at arbeidskraften koster mindre enn det arbeidskraften klarer å skape av verdier. Det ble blant annet sagt at systemet alltid ville medføre et press på lønnskostnadene i en virksomhet, enten gjennom direkte lønnsforhandlinger eller mer indirekte ved å øke arbeidsdagens lengde, øke produktiviteten via organiseringen av arbeidet, øke graden av kontroll over bruken av arbeidstid, gjennom overvåkning og utskiftning av arbeidstakere med mer. Mot dette utilbørlige presset mente fagbevegelsen at de ansatte trengte et vern. Arbeidsgivers styringsrett krevde mottiltak. Makt forutsetter motmakt. På bakgrunn av dette ble det gjennom et drøyt århundre kjempet fram måter å regulere forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i det norske arbeidsliv, mellom deres organisasjoner og mellom disse og den norske staten. Måten disse arbeidslivsrelasjonene har blitt regulert på refereres gjerne til som ”den norske modellen”.

Den norske modellen er utviklet gjennom drøye 100 år. Drivkraften har hele tiden vært fagbevegelsen. Til grunn for den norske modellen ligger det en erkjennelse om at den kapitalistiske måten å produsere varer og tjenester på kan skape interessemotsetninger, eller *konflikt*, mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Mens systemet på tidlig 1900-tallet ble utviklet ved at viktige lover ble etablert, kom hoved- og tariffavtaler etter hvert til å spille en stadig mer sentral rolle. Etter annen verdenskrig ble arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene trukket tettere inn i et samarbeid med staten om utvikling av en nasjonal planøkonomi og et såkalt korporativt system – eller trepartssamarbeidet - ble utviklet.

Et viktig trekk ved den norske forståelsen av medbestemmelse er at det handler om arbeidstakeres demokratiske rettigheter til å ha reell innflytelse på virksomhetens overordnede mål. I en stortingsmelding fra 1976/77 het det f.eks. at *“Økt innflytelse for den enkelte arbeidstaker over avgjørelser som er av betydning for hans/hennes arbeidssituasjon, vil styrke vårt samfunns demokratiske fundament”*.¹²

¹¹ Beskrivelsen av forholdet mellom norsk modell og HR-ledelse bygger delvis på De Facto-rapporten *HR-ledelse. Har norsk arbeidsliv sluppet inn en trojansk hest?* av Bitten Nordrik og Stein Stugu.

¹² St.m. 28 (1976/77)

Et tiår senere finner vi i det såkalte Brubakkenutvalgets innstilling om medbestemmelse en presis formulering:

Vidt definert kan en si at bedriftsdemokrati eller medbestemmelse omfatter alle tiltak som gir de ansatte innflytelse på avgjørelsesprosesser på alle plan i virksomheten, fra **fastsetting av virksomhetens overordnede mål** til de løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje. (vår utheving)¹³

Den norske modellen er altså særlig kjennetegnet av at:

- Ansatte skal ha muligheter for påvirkning på alle nivåer
 - Påvirkning på myndigheter gjennom trepartssamarbeid
 - Påvirkning på eier ved ansattes representasjon i styret
 - Påvirkning på virksomhetsledelse ved samarbeidsutvalg, arbeidsmiljøutvalg og reelle forhandlinger
- Ledelse tilpasses nasjonale rammer
- Ansatte og ledelse har både like og ulike interesser
- Verneombud og tillitsvalgte gir ”representativ” innflytelse
- Virksomheten domineres av sosialdemokratisk kultur og verdier

Det “norske” alternativet har følgelig vært at virksomheten skal ledes ut i fra at det er mange parter som har en interesse av hvordan virksomheten drives. Både eiere (i staten, det politiske systemet), kunder, ansatte og lokalsamfunn har legitime interesser i hvordan en virksomhet styres og utvikles – og i hvilke mål som settes.

Hvordan er så oppslutningen om denne “norske modellen” i dag? I NOUen *Medbestemmelse og medvirkning i arbeidslivet*¹⁴ tegnes et svært positivt bilde.

Utvalget påpeker først at det i forskning og praksis kan identifiseres to hovedtyper innflytelse. For det første såkalte “direkte” former hvor arbeidstakerne deltar som *underordnede* med sikte på å øke virksomhetens effektivitet og for det andre “representative” former hvor arbeidstakerne deltar som *likeverdige parter* med sikte på å få til en (mer) rettferdig fordeling av goder og ulemper i virksomheten.

¹³ Videreutvikling av bedriftsdemokratiet. NOU 1985:1, s.85

¹⁴ NOU 2010:1. I det såkalte *Medbestemmelsesutvalget* satt representanter for myndighetene, partene i arbeidslivet og “eksperter”.

Utvalget sier deretter at “hvilken form for innflytelse som foretrekkes, er igjen et spørsmål knyttet til hva man ønsker å oppnå.” Det er korrekt. Men så fortsetter man:

Brubakkenutvalgets formulering av den overordnede idé er fortsatt allmenngyldig og synes å ha bred tilslutning i norsk arbeidsliv. Også de ulike formene for deltakelse er lett gjenkjennelige i dagens arbeidsliv.

Diskusjonen om forholdet mellom individuell og representativ deltakelse var særlig kraftig på 1980- og 1990-tallet. I dag synes det å være generell enighet om at begge former for deltakelse er en selvfølge i et moderne arbeidsliv.¹⁵

Denne konklusjonen bidrar til å feie helt sentrale uenigheter under teppet. I den norske modellen er nemlig en viktig del av “medbestemmelse” det som Brubakkenutvalget kaller innflytelse på “fastsetting av virksomhetens overordnede mål”. I dagens Norge er det krefter som hevder at ansatte *ikke* skal ha medbestemmelse, i betydningen innflytelse på virksomhetens mål. Og disse kreftene har viktige posisjoner.

Ett eksempel er rektor ved Bedriftsøkonomisk Institutt, Tom Colbjørnsen, Han er ansvarlig for det aller meste av lederutdanning i Norge og har følgende syn:

Ansatte er naturlig nok mest opptatt av sine egne revirer og agendaer, og deres kompetanse er avgrenset til operative og lokale forhold. Siden de ikke er ansvarlige for overordnede resultater har de heller ikke samme forpliktelse til å ta hensyn til disse. Ansattes deltagelse bør derfor begrense seg til å medvirke, ikke til å bestemme. Det bør ledere gjøre.¹⁶

Han gir her i kortform uttrykk for *HR-tradisjonens* syn på ledelse og medbestemmelse.

Ledelse og medbestemmelse i HR

Mens ledelse i den norske modellen altså i stor grad handler om komme fram til kompromissbaserte mål og håndtere uenighet og konflikt i tråd med lover og avtaler, har HR-ledelse *eiermakt* og en påstått *harmoni* som utgangspunkt. Det hevdes gjerne at det er enighet og ikke interessekonflikter som er utgangspunktet for samarbeidet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere.

At harmoni legges til grunn for samarbeidet må først og fremst ses i sammenheng med at HR-tenkningen er sterkt preget av amerikansk Corporate Governance (CG), der *eier* legger alle premissene for virksomheten. Ledere blir i denne tradisjonen utelukkende sett på som eiernes representanter. Eierne har derfor utviklet ulike virkemidler, eksempelvis bonusordninger, for å sikre at ledere forvalter styringsretten i tråd med eiernes interesser. I offentlig sektor gjenfinnes tankegangen i New Public Management.

¹⁵ NOU 2010:1 *Medbestemmelse og medvirkning i norsk arbeidsliv*, s. 16

¹⁶ Dagens Næringsliv 7.2.11

Innenfor NPM og HR-måten å tenke på, er medbestemmelse et *fremmedelement*. Det er ledelser og markeder som skal styre. De ansatte bør bare ha *medvirkning*: det betyr å ha innflytelse på hvordan virksomhetens mål mest mulig effektivt settes ut i livet dvs. den andre delen av Brubakken-utvalgets definisjon, “løpende avgjørelser i tilknytning til den enkeltes daglige arbeid og innsatsvilje”.

I virksomheter inspirert av tankegangen i CG og NPM settes målene ensidig av eiere/i styrer. Mål er *ikke* kompromissbaserte, hvilket vil si at de ikke åpnes for påvirkning fra arbeidstakernes side.

I denne sammenheng er det også viktig å minne om at både CG, NPM og HR er teorier som er utviklet innenfor en amerikansk kultur der det organiserte samarbeidet mellom partene har en svært begrenset status.¹⁷ Slik sett er det også all grunn til å tro at HRs ledelsesidealer kommer i konflikt med den “norske modellen”, noe som bekreftes av interesseorganisasjonen HR-Norge som skriver at HR-ledelse er vanskeligere å praktisere i offentlig sektor, fordi lov og avtaleverk legger større begrensninger der enn i privat sektor:

Både HR-undersøkelsen i 2007 og 2008 viste til dels store forskjeller mellom offentlig sektor og ulike bransjer i privat sektor. Vi har tidligere forklart dette med at offentlig sektor har større begrensninger i hvordan HR kan praktiseres, med bakgrunn i for eksempel større innslag av tariffavtaler og fagforeninger samt et strengere avtale- og regelverk.¹⁸

Med andre ord: Fagforeninger og norske samarbeidstradisjoner står i motstrid til og legger begrensninger på HR-ledelse.

Den kanskje mest opplagte forskjellen mellom HR og den norske modellen er utgangspunktet. I virksomhetsmodeller hvor mål er gitt følger det logisk at ledelse ikke handler om å komme fram til kompromissbaserte mål og interessefelleskap, men om å skape oppslutning om gitte mål. Målene settes vanligvis fra eierne og/eller toppledelsen, og de er i liten eller ingen grad gjenstand for påvirkning og/eller endring fra de ansatte. Det gjør temaer som rekruttering av arbeidstakere, måter å forplikte dem til målene på, motivasjon og kommunikasjon til de vesentligste lederoppgavene.

¹⁷”Verdens LO” (International Trade Union Confederation – ITUC 2010) kan fortelle at 82 prosent av arbeidsgiverne i USA leier inn profesjonelle konsulenter for å knuse forsøk på fagorganisering. Den årlige omsetningen i dette markedet anslås å ligge rundt 24 milliarder kroner. Mens slike holdninger og handlinger blant arbeidsgivere i USA langt på vei er legitime vil de i Norge bli karakterisert som forholdsvis politisk ukorrekte. Det er imidlertid grunn til å tro at klimaet for partssamarbeid i de ulike kulturene har vært med å prege de respektive ledelsesteoriene.

¹⁸ HR Norge: *Medlemsundersøkelse 2009*: 4)

I Skatteetaten settes målene i dag i samarbeid mellom den administrative ledelsen i Finansdepartementet og toppledelsen i SKD og presenteres i form av ulike styringsdokumenter, som f.eks. de årlige budsjettene og langtidsplaner som Målbildet 2015. Organisasjonene på regionnivå og sentralt nivå diskuterer i varierende grad målbildet for de nærmeste årene opp mot 2015. Organisasjonene orienteres i stor grad om ledelsens allerede fatte beslutning om hvilken retning og utvikling enheten og etaten skal ha framover. Det er i liten grad reell medbestemmelse rundt denne diskusjonen.

Et annet viktig aspekt ved HR-ledelse er at arbeidstakerinnflytelse reduseres til den påvirkning hver enkelt ansatt har i dialog med "sin nærmeste leder". Det gjelder alt fra hvordan mål settes, hvordan det tilrettelegges for prestasjoner, samt hvordan prestasjonene vurderes og belønnes. Dette er bakgrunnen for at arbeidstakerinnflytelsen gjerne omtales som *direkte*.

Hovedtrekkene i den amerikanske, HR-ledelsen er altså følgende:

- Virksomhetsledelsen setter overordnede mål
- Tenkningen er sterkt preget av Corporate Governance, det vil si at eier legger alle premisser for virksomheten, tilsvarende i offentlig sektor er New Public Management
- Verdisynet er preget av nyliberalistisk kultur
- Alle i virksomheten har like interesser
- Formålet med ledelse er å skape oppslutning om gitte mål
- Arbeidstaker har innflytelse i dialog med nærmeste leder
- Alle relasjoner i bedriften individualiseres

Det er selvfølgelig ikke noe i veien for å bruke elementer fra HR-tenkningen innenfor rammene av en norsk modell. Det er et gode med ledere som er flinke å motivere og kommunisere. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at HR-tenkningens utgangspunkt reduserer ledelse til et spørsmål om det som foregår mellom den enkelte ansatte og dennes nærmeste leder. Dette står i motstrid til norsk ledelse som også gjør ledelse til et spørsmål om å ivareta fagforeningers medbestemmelse i virksomhetens mål, oppbygning og virkemåte.

Det er vanskelig å fri seg fra HR-tenkningens ideologiske røtter selv om en er bevisst lov og avtaleverk. Det kan derfor være et viktig grunnlag for å forstå hvorfor ansatte oppfatter at innflytelsen blir redusert. Inspirasjon fra HR-tenkning vil nemlig føre til at tillitsvalgte får en lite framtreddende plass i mange avgjørende prosesser, også i virksomheter som på de fleste områder praktiserer en ledelsesmodell som formelt

både er inkluderende og respekterer fagforeninger og tillitsvalgtes rolle, slik som i Skatteetaten.

“Myk” og ”hard” HR

Moderne “hard” HR skiller seg fundamentalt fra praksis i de gamle personalavdelingene, som også kunne benytte seg av “myke” HR-teknikker. Slik formulerer en av Norges fremste organisasjonsforskere, professor Kjell Arne Røvik, overgangen fra “myk” til “hard” HR – eller overgangen til “strategisk HR”.

Satt på spissen kan det uttrykkes som at HR-tiltak omdefineres fra å være redskap for å bedre de ansattes vilkår til i større grad å bli styringsredskap for ledelsen. Det innebærer at HR-innsatsen i langt større grad enn tidligere defineres som et virkemiddel for å realisere organisasjonenes overordnede målsettinger. Og det medfører gjerne også organisatorisk omlegging av HR-funksjonen, bl.a. ved at øverste HR-ansvarlige i svært mange tilfeller nå innlemmes i organisasjonens toppledelse.¹⁹

”Hard” (eller “moden”) HR karakteriseres av at funksjonene dreies vekk fra de administrative og sosiale og over mot de mer strategiske. Røvik påpeker at det ikke er uvanlig at personaladministrative og rutinemessige oppgaver, for eksempel lønn, blir ”outsourcet”. Personaladministrative tjenester kjøpes i stadig større grad av virksomheter som har spesialisert seg på dette feltet.

Med ”hard” HR, sier Røvik, er det en hovedoppgave å skaffe seg en mest mulig presis innsikt i og kontroll med hvordan ansattes kompetanse og ulike incentivordninger virker inn på økonomiske resultater, for så å bruke disse innsiktene til forbedring av resultatene. Strategiske HR-tiltak “rettes inn mot verdiøkning gjennom systematisk styring av genuint menneskelige faktorer, som kunnskaper og sosiale relasjoner”.

Røvik slår videre fast at det “understrekes langt hyppigere enn før at målet ikke er å gjøre de ansatte lykkelige, men å sørge for at de forpliktes på å bidra til virksomhetens resultater”. Det karakteristiske for de nye styringssystemene, er at de er *individualiserte* og innrettet mot måling av den enkelte medarbeiders prestasjoner. ”De ansatte vil derfor ofte oppleve at man i langt større grad enn for bare for få år siden får sin innsats på jobben målt, analysert og kommentert.”

Det er viktig å ha dette i bakhodet når det hevdes at HR handler om ”... å sikre at virksomheten innehar optimal bemanning med tanke på antall, kompetanse og motivasjon i forhold til dagens og fremtidens behov”²⁰

Et annet stridsspørsmål er hva en virksomhetsledelse definerer som kompetanse. Nordrik²¹ viser til flere såkalte “kompetansekartleggingssystemer” som foruten å

¹⁹ Sitater fra Kjell Arne Røvik: *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget 2007

²⁰ HR Norge *Medlemsundersøkelse 2009*. Oslo 2010

²¹ Bitten Nordrik: *Psykosocial arbeidsmiljøkartlegging - en trojansk hest?* Gyldendal 2010, s.131

kartlegge formell kompetanse også inkluderer en rekke mer subjektive og ytterst diffuse kriterier som; ”omstillingsdyktighet, fleksibilitet, lojalitet, samarbeidsevner, egendrive og egenmotor”. At *holdninger* regnes som “kompetanse” er bekreftet overfor De Facto i en annen sammenheng av Geir Aarseth som har ansvar for kompetanseutvikling i Orkla. Å se på holdninger som “kompetanse” reiser igjen flere grunnleggende spørsmål. For det første, om holdninger er en variabel som lar seg måle og det på en objektiv måte og for det andre, om holdninger er kriterier som arbeidstakerne gjennom sine tillitsvalgte har vært med på å avgjøre at er viktige, enn si riktige å kartlegge som kompetanse.

“Hard” HR er top-down-orientert, skriver Røvik videre. “Det kommer til uttrykk i en sterk overbevisning om at organisasjoner er styrbare, og at de kan og må styres fra toppen. Som ledd i dette bør avgjørelsesmyndighet derfor trekkes inn og sentraliseres, og ledere må sørge for å skaffe seg så gode styringsredskaper som mulig”. Og styringsredskapene i “hard HR” er individuelle målinger og incentivsystemer der virksomhetens mål brytes ned til mål for den enkelte arbeidstaker.

2.3 Medbestemmelse i Staten

Ulike syn på medbestemmelse også i Staten

Da medbestemmelse for ansatte ble kjempet fram av fagbevegelsen i forrige århundre var argumentasjonen at det ville styrke demokratiet. Denne forståelsen ble etter hver dominerende. I Stortingsmelding 28 (1976-77) het det som nevnt at “økt innflytelse for den enkeltes arbeidstaker over avgjørelser som er av betydning for hans/hennes arbeidssituasjon, vil styrke vårt samfunns demokratiske fundament“. Slike “avgjørelser som er av betydning” kan gjelde den daglige organiseringen av arbeidet, men først og fremst handler de om fastlegging av virksomheters overordnede strategier, mål og praksiser. Denne formen for demokratisk medbestemmelse kan ikke den enkelte arbeidstaker utøve alene. Den handler derfor også om *representativ* makt over og innflytelse på virksomheters overordnede mål, ikke bare om muligheten til å velge rekkefølgen på de fastsatte arbeidsoppgavene. Fagbevegelsen stilte derfor krav om - og fikk gjennomført - lovlig adgang til å streike for krav, lokale forhandlingsmuligheter, styrerepresentasjon, makt over arbeidsmiljøet gjennom arbeidsmiljøutvalg osv.

I privat sektor er slik medbestemmelse utvilsomt en utvidelse av demokratiet fordi alternativet er eiermakt. I offentlig sektor er dette noe mer problematisk fordi alternativet (kan være) politisk styring. Avgrensingen av områdene for ansattes medbestemmelsesrett mot politiske beslutninger har derfor alltid vært problematisk og omstridt.

På 1980 og -90-tallet ble denne demokratiske forståelsen av medbestemmelse mange steder erstattet av HR-ideologienes mer lederorientert syn på medbestemmelse som den “enkeltes” innflytelse på sin egen nære arbeidssituasjon. Her oppfattes “medbestemmelse” ensidig som en måte å effektivisere arbeidet på. Arbeidstakerorganisasjonene var skeptiske til denne utviklingen, men ikke i posisjon til å hindre at den bredte seg.

I 1980 ble Hovedavtalen om medbestemmelse i Staten inngått. Det er et forhandlingsystem der tjenestemannsorganisasjonene *representerer* de ansatte på ulike nivåer i virksomhetene. I følge Falkum m.fl.²² ble imidlertid forhandlingsystemet aldri særlig effektivt. Fra 1980-tallet slo nemlig den nye markedsliberalismen inn i offentlig sektor, og Trond Bergh hevder at det ble vanligere å oppfatte medbestemmelsesordningene som en *hindring*, ikke en ressurs. Dessuten ble avtalesystemet i praksis sabotert av Kåre Willochs regjeringer som styrte fra 1981 til 1986.

Denne kampen om hva “medbestemmelse” faktisk skal bety og innebære, er fortsatt helt uavklart, også i Staten. En framtrædende ideolog i de nye statlige virksomheter,

²² Falkum m.fl. *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2006*. Fafo-rapport 2009:35.

Arvid Bryde i arbeidsgiverforeningen Spekter²³, har skrevet Spekters høringsuttalelse til NOU'en om medbestemmelse, der han først gir sin "fulle støtte til den norske modellen"

Arbeidsgiverforeningen Spekter mener at utvalgets innstilling viser at det er bred oppslutning om medvirknings- og medbestemmelsesordningene i arbeidslivet. Medvirkning og medbestemmelse utgjør en viktig del av "den norske modellen". Som dokumentert i utvalgets innstilling, finnes det et velfungerende sett av medvirknings- og medbestemmelsesordninger i norsk arbeidsliv.²⁴

Men deretter presiserer han at medbestemmelsen må være strikt *avgrenset*:

En viktig premiss i bedriftsorganisering er at det bør være samsvar mellom myndighet (beslutningskompetanse) på den ene siden, og ansvar for konsekvensene av beslutningen på den annen side. Dette innebærer at de ansattes innflytelse bør organiseres slik at det gjøres et klart skille mellom ordninger der de utøver medvirkning, men hvor det er klart at det er arbeidsgiver/leder som tar beslutningen ut fra sin styringsrett og er ansvarlig for konsekvensene, og ordninger der de ansatte har medbestemmelse gjennom å påvirke beslutningen direkte og derved også være ansvarlig for konsekvensene av beslutningen som f.eks som ansattrepresentant i bedriftens styre. Dette viktige grunnlaget for forholdet mellom ledelse og medvirkning kommer i liten grad til syne i utvalgets innstilling.

For Bryde kan altså reell medbestemmelse over virksomhetens strategier og mål bare finne sted i *styret* der de ansattes representanter har formelt samme ansvar som øvrige styrerepresentanter, men der de alltid er i mindretall. Dette synet på medbestemmelse er problematisk nok i privat sektor og i fristilte offentlige etater (som i sykehusforetakene og hos andre medlemmer i Spekter) der det faktisk finnes styre. Enda vanskeligere blir en slik holdning i statlige virksomheter der det ikke fins styre, slik som i Skatteetaten.

Sissel Trygstad m.fl. hevder i sin analyse av *Den nye staten*²⁵ at det finnes to helt ulike medbestemmelseperspektiver: På den ene siden en demokratisk fundert, rettighetsbasert forståelse, som har vært en kampsak for fagbevegelsen på hele 1900-tallet. Denne forståelsen er basert på at det er en *demokratisk rett* for ansatte å ha innflytelse på styringen av sin arbeidsplass og virksomhet. Men det finnes på den andre siden også en ledelsesorientert filosofi som ser medbestemmelse som et "virkemiddel for innovativ atferd og økonomisk effektivitet". Medbestemmelse sees altså bare som et virkemiddel for å nå virksomhetens mål, som ensidig fastsettes av ledelsen.

²³ Spekter er arbeidsgiverforening for fristilte statlige virksomheter som sykehus, NSB, NRK, Avinor osv. Tidligere het organisasjonen Navo.

²⁴ Lastet ned 8.4.11 fra

http://www.regjeringen.no/pages/2491990/Arbeidsgiverforeningen_SPEKTER_merknader.pdf

²⁵ Trygstad, S. m.fl. (2006) *Den nye Staten*. Omfang og effekter av omstillinger i Staten 1990-2004. Oslo: Fafo

Trygstad m. fl. oppsummerer at “den høye organiseringsgraden og tillitsvalgtes sentrale rolle i offentlig sektor har medført at det vi kan omtale som det rettighetsbaserte medbestemmelsesperspektivet har stått sterkt”.

Innenfor samtidas organisasjons- og ledelsesprinsipper framstår medbestemmelse i stor grad som strategisk ledelsesverktøy; den er nyttemotivert. Dette er gammelt nytt innenfor privat sektor, men representerer på mange måter en ny virkelighet i offentlig sektor, fordi ledelsen her først og fremst har vært forvaltere av profesjon og riktig framgangsmåte

Formulert på en annen måte: Staten - og Skatteetaten - har tradisjonelt vært dominert av en forståelse der medbestemmelse ble sett på som en *demokratisk rettighet* for de ansatte. I en slik forståelse er ledelsen ideologisk *forpliktet* til å ta hensyn til og innarbeide de ansattes standpunkter og innvendinger i sine beslutninger. I dag ser derimot mange ledere også i Staten medbestemmelse som et *redskap for ledelsen*, som den helt uten videre kan se bort fra om den mener de tillitsvalgtes innspill ikke bidrar til effektiv oppnåelse av virksomhetens mål. Forståelsen av medbestemmelse er snudd på hodet.

Forfatterne påpeker at en konsekvens av dette skiftet er at de ansatte blir oppfattet som “bakstreverske” når de fremmer sine legitime interesser, mens blir de angrepet for å “skyve brukerne foran seg” når de henviser til brukernes interesser. Ledelsen, på sin side, mener den *alltid* og legitimt kan henviser til brukene for å begrunne sitt syn.

Undersøkelser av medbestemmelse

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet (NOU 2010:1) bygger delvis på et Fafoprojekt om temaet. Både Fafoprojektet og NOU'en konkluderer med at medbestemmelsen i statlig sektor er god og at det er bred oppslutning om de formelle ordningene. Det er imidlertid grunn til å hevde at de undersøkelsene som ligger til grunn for slike optimistiske konklusjoner også kan peke i helt andre retninger. Arbeidstakere svarer stort sett at de har ganske stor innflytelse over “egne arbeidsoppgaver”, “utførelsen av egne oppgaver” osv. Det er grunn til å merke seg at de statlig ansatte gjennomgående svarer at de har mindre kontroll over eget arbeid enn ansatte i privat sektor gjør.

Men når det gjelder innflytelse på *rammevilkår*, altså reell medbestemmelse over virksomhetens sentrale beslutninger, er oppfatningen ganske annerledes. På en skala fra 1 (ingen innflytelse) til 5 (stor innflytelse) scorer ansatte i henholdsvis statlig og privat sektor slik:

Tabell 1. Arbeidstakeres opplevelse av innflytelse på beslutninger. Gjennomsnittlig score på en skala fra 1 (ingen) til 5 (svært stor)²⁶

Opplevd innflytelse på beslutninger om...	Statlig sektor	Privat sektor
Arbeidsmetoder	3,1	3,3
Kravene til kvalitet	2,8	3,1
Kravene til effektivitet i arbeidet	2,7	3,1
Hvem som får vite hva	2,5	2,6
Strategier	2,3	2,3
Virksomhetens miljøansvar	2,2	2,4
Kravene til lønnsomhet	2,1	2,6
Organiseringen av virksomheten	2,1	2,1
Ansettelses	1,9	2,1

Av dette framgår for det første at når det gjelder de overordnede beslutninger i virksomheten slik som strategier, krav til lønnsomhet, organisering og ansettelses oppfatter de ansatte i gjennomsnitt at de har *svært liten innflytelse*. For det andre framgår det at ansatte i statlig sektor jevnt over oppfatter at de har noe mindre innflytelse på de sentrale beslutninger enn ansatte i privat sektor gjør.

NOU'en konkluderer selv slik på dette punktet:

Bildet bekrefter tidligere forskning som sier at norske arbeidstakere først og fremst har fått økt innflytelse på det som har med individuelle forhold og egen arbeidssituasjon å gjøre, mens innflytelsen på mål, strategier, effektivitet og organisering ikke har økt tilsvarende siden 1960-tallet.

NOU'en viser også til en undersøkelse som antyder at de ansatte "i størst grad ønsker seg mer innflytelse på beslutninger om "endringer i bedriften", "arbeidsmengde", "strategier og mål" og "tidsfrister", det vil si forhold som har med virksomhetens oppbygging å gjøre.

Innflytelse på slike forhold er ment å foregå *indirekte*, altså gjennom fagforeningers og tillitsvalgtes forhandlingsrett og ansattes styrerepresentasjon. Det er derfor grunn til å hevde at disse lave scorene også avspeiler at ansatte oppfatter at deres tillitsvalgte har liten innflytelse.

Fagforeningsfiendtlig understrøm

I Fafos undersøkelse går det fram at de fleste, både ledere og ansatte, gir sin tilslutning til og ser som positive ordningene for medbestemmelse og medvirkning i norsk arbeidsliv. Men av tallene ser vi også en ganske sterk understrøm som *ikke* synes at fagforeningsinnflytelse er viktig:

²⁶ Kilde: *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. NOU 2010:1, s. 105

Tabell 2. Svar på spørsmål: Hvor viktig synes det er at ...Andel som ahr svart 4 og 5 på en skala fra 1 (ikke viktig) til 5 (svært viktig) etter status, sektor og emblemsjkap i fagforening.²⁷

	Virksomheten er opptatt av å følge lov- og avtaleverk	Tillitsvalgte har stor innflytelse på beslutninger som fattes	Tillitsvalgte har stor innflytelse på de ansattes arbeidssituasjon	Tillitsvalgte har direkte innflytelse på bruk av overtid	Minste N
Ledere	94	60	67	42	500
Ansatte	92	74	77	57	2436
Leder - privat	95	54	65	39	292
Leder - stat	91	62	68	34	74
Leder - kommune	94	70	73	51	149
Ansatte - privat	91	72	74	54	1103
Ansatte - stat	94	79	79	54	454
Ansatte - kommune	94	79	82	64	799
Ledere - medlem	94	66	72	46	327
Ledere - ikke medl	94	47	59	34	174
Ansatte - medlem	94	77	81	61	1826
Ansatte - ikke medl	89	58	59	34	497

Vi ser at hele 38 prosent av de statlige lederne *ikke* synes det er viktig at tillitsvalgte har stor innflytelse på beslutninger som fattes. 32 prosent synes ikke det er viktig at tillitsvalgte har stor innflytelse på de ansattes arbeidssituasjon og hele 66 prosent, altså *to tredeler av lederne i staten*, synes *ikke* det er viktig at tillitsvalgte har stor innflytelse på bruk av overtid. De mener med andre ord at bruk av overtid i hovedsak skal overlates til ledelsen (og muligens enkeltansatte). Vi ser også at statlige ledere er mer skeptiske til tillitsvalgtes rolle enn ledere i kommuner og privat sektor.

Fafos egen konklusjon er at disse tallene viser at "systemet har høy legitimitet også hos lederne". Det er etter vårt syn en noe optimistisk konklusjon, særlig når man vet hvor "politisk korrekt" det er å erklære sin oppslutning om den norske modellen, der fagforeningsinnflytelse er viktig. Vi ser dessuten at mens den allmenne og uforpliktende tilslutningen til fagforeningsinnflytelse er stor, synker den jo mer konkret spørsmålene blir stilt. Understrømmen av fagforeningsskepsis er betydelig, og når det gjelder et så viktig og mye omtalt spørsmål som tillitsvalgtes rett til å kontrollere overtidsbruken, er det altså et klart flertall av ledere som ikke synes det er riktig at tillitsvalgte har slik innflytelse.

Vi vet ikke hvor sterk en slik skepsis er blant lederne i Skatteetaten. Men det ville vært svært overraskende om situasjonen skiller seg vesentlig fra situasjonen i statlig sektor for øvrig.

²⁷ Kilde: Falkum, E. m.fl. *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2006*. Fafo-rapport 2009:35, s. 47

Lav kunnskap

Kunnskapen om ordningene synes noe begrenset. Det går fram av følgende to tabeller:

Tabell 3. Respondentenes vurdering av egen kunnskap om ulike ordninger. Gjennomsnitt på skala fra 1 (kjenner ikke) til 5 (kjenner svært godt).²⁸

	AML	HA	TA-egen jobb	TML	Adm-utvalg	Styre-representasjon
Alle	3,19	2,74	3,12	1,97	1,66	1,77
Ledere	3,57	3,17	3,28	2,40	2,12	2,42
Ansatte	3,11	2,64	3,57	1,88	1,57	1,64
Tillitsvalgte*	3,53	3,28	3,03	2,24	1,82	1,85
				Bare stat	Bare kommune	Bare privat
Ledere				3,65	2,59	2,70
Ansatte				2,25	1,85	1,79
Tillitsvalgte				2,63	2,06	2,18

AML = arbeidsmiljøloven, HA = Hovedavtalen, TA-egen jobb = tariffavtale på egen jobb, TML = tjenestemannsloven, Adm-utvalg = administrasjonsutvalg

Tabell 4. Kunnskap om arbeidsmiljøloven etter status og sektor. Gjennomsnitt på skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)²⁹

	Privat sektor		Statlig sektor		Kommunal sektor	
	Ledere	TV	Ledere	TV	Ledere	TV
Lederes kunnskaper om AML er for dårlig	2,87	3,11	2,73	3,25	2,85	3,02
Verneombuds kunnskap om AML er for dårlig	2,64	2,67	2,43	2,62	2,69	2,60
Minste N	249	156	63	65	108	124

Disse tabellene viser at ledere i staten i gjennomsnitt svarer at de kjenner Tjenestemannsloven litt over midtveis i en skala fra "kjenner ikke" til "kjenner svært godt". Vi ser også at tillitsvalgte ikke er særlig imponert, verken over lederes eller tillitsvalgtes kunnskaper om arbeidsmiljøloven.

²⁸ Kilde: Falkum, E. m.fl. *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2006*. Fafo-rapport 2009:35, s. 49

²⁹ Kilde: Falkum, E. m.fl. *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2006*. Fafo-rapport 2009:35, s. 50

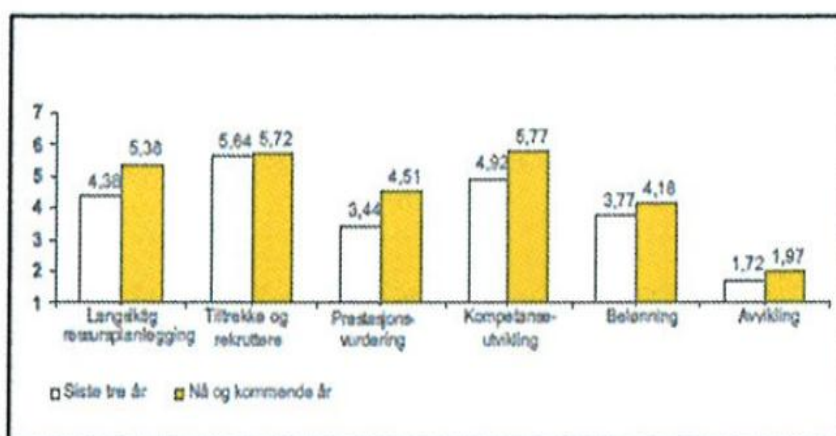
Undersøkelse av ledere i Staten

Det finnes også undersøkelser som viser hvordan synet på ledelse i offentlig sektor er i endring bort fra tradisjonelle ”nordiske verdier”.

HR Norge er en interesseorganisasjon for å fremme HR-tenkning og praksis i Norge. Sammen med det store, amerikanske revisjonsselskapet Ernst & Young har HR Norge laget en undersøkelse blant sine medlemmer i 2009.

Av undersøkelsen går det klart fram at HR Norges medlemmer i offentlig sektor nå har store ambisjoner om å innføre sentrale deler av strategisk eller ”hard” HR i sine virksomheter. Det går fram av følgende tabell:

Tabell 5. Syn på viktighet av ulike HR-områder. Ledere i offentlig sektor ³⁰



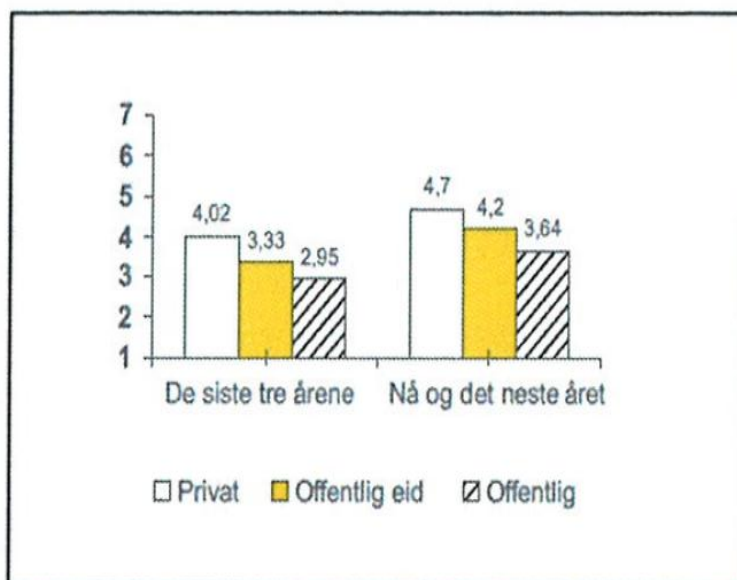
Figuren viser utvikling i opplevd viktighet av HR-områdene siste tre år mot nå og kommende år i offentlig sektor.

Som vi ser, er offentlige ledere opptatt av økt fokus på ”strategisk ressursplanlegging”, ”prestasjonsvurdering”, ”kompetanseutvikling”, ”belønning” og til en viss grad ”avvikling”, altså oppsigelser.

Undersøkelsen viser også en sterkt økende interesse for å ”vurdere medarbeiderne ut fra kvantifiserbare resultater”.

³⁰ Kilde: HR Norge: *Lederundersøkelsen 2009*

Tabell 6. Utvikling i bruk av kvantitative prestasjonsvurderinger i ulike sektorer.³¹



Figuren viser utvikling i bruk av kvantitative prestasjonsvurderinger i hhv. privat, offentlig eid og offentlig sektor.

Her ser vi at ledere i alle sektorer ser for seg økning i bruk av kvantitative prestasjonsvurderinger eller "performance management" som det også kalles, i det "neste året",

I undersøkelsen heter det at "prestasjons- og resultatvurdering er en forutsetning for å kunne iverksette målrettede tiltak. Slike tiltak kan være rettet mot forsterkning av ønsket adferd og være grunnlag for blant annet belønning og karriereutvikling. Det kan også kunne ut i tiltak som har til hensikt å forbedre atferd og prestasjon, slik som kompetanseutvikling eller avvikling." Med andre ord: HR-ideologene forventer nå en økning i måling av ansattes individuelle prestasjoner med sikte på å kunne sparke de som ikke viser "gode nok" prestasjoner. Og hva som er "godt nok", bestemmer ledelsen.

Vi vil i kapittel 3 vise hvordan Skatteetatens nye HR-strategi ligger tett opp til en slik forståelse av ledelse.

Undersøkelser i Skatteetaten

Det er på 2000-tallet utført to undersøkelser som tar for seg medbestemmelsen i Skatteetaten spesielt. I Fafos store prosjekt om omstillingene i Staten³², som ble publisert i 2006, var Skatteetaten en av fire undersøkte virksomheter.

³¹ Kilde: HR Norge: Lederundersøkelsen 2009

³² Trygstad, S. m.fl. (2006) *Den nye Staten. Omfang og effekter av omstillinger i Staten 1990-2004*. Oslo: Fafo

I hovedkonklusjonen i rapporten sier Fafo-forskerne at statlige arbeidstakere vurderer sin innflytelse over jobbnære beslutninger som *lavere* i 2003 enn i 1996. og at “omorganisering” synes å øke “opplevd innflytelse i arbeidet”. Men på den annen side er “den opplevde innflytelsen over såkalte viktige beslutninger...lavere for arbeidstakere som har vært under omorganisering”. Forskerne oppsummerer:

Det foregår både en desentralisering og en sentralisering av makt og innflytelse i statlige virksomheter. Dett er også i tråd med hva som kan sies å være intensjonen i New Public Management. Der ledelsens rett til å lede understrekes sterkt. (Trygstad m.fl. 2006:274)

I omtalen av Skatteetaten spesielt går det fram at “samarbeidsklimaet i Skatteetaten “generelt beskrives som godt av begge parter, til dels svært godt”. De tillitsvalgte innrømmer at de har gode vilkår sammenliknet med andre, og personalsjefen mener de tillitsvalgte er flinke til å skille sak og person.

Men også i 2006, altså før den store omorganiseringen av Skatteetaten (omtales under i del 2.4 i denne rapporten), ble det pekt på at “mye skjer også *uformelt* for eksempel gjennom nettverk og uformelle møter”. Det positive er at ting kan gjøres raskere og mindre byråkratisk enn før. Det uformelle kan imidlertid “bidra til klarhet, som på sikt kan redusere tillitsvalgtes innflytelse fordi klarhet knyttet til prosesser og beslutninger reduseres”.

I et notat antyder Nina Kristiansen Skalle³³ at medbestemmelsen i Skatteetaten er under et visst press. Det heter f.eks. at “de siste par åra, i tråd med stadige omorganiseringer i etaten, opplever man (fagforeningene) imidlertid økt fokusering på arbeidsgivers styringsrett og at arbeidstakerens reelle medinnflytelse blir mindre”. Arbeidsgivers reaksjon på bekymringen var nokså avvisende: “Etatsledelsen viser til at organisasjonene nærmest er ‘forpliktet til å beklage seg” (Skalle 2004:18)

³³ Skalle, N. K. (2004) *En sterk aktør i et skrumpende marked*. Oslo: Fafo

2.4 Omorganiseringen av Skatteetaten

Skatteetaten har ansvar for å fastsette og kreve inn skatter og avgifter, faglig styring og oppfølging av de kommunale skatteoppkreverne og folkeregistrering. Skatteetaten har gjennom årene vært igjennom en rekke omorganiseringer. Bare det siste tiåret er det gjort to store endringer; - fra lokal til distriktsbasert modell i 2002 (Organisering av likningsforvaltningen – OAL-prosessen, hvor blant annet 435 ligningskontorer, ett i hver kommune, ble til 98) og fra distrikts- til regionmodell i 2008 (Reorganisering av Skatteetaten – ROS-prosessen).

ROS

I denne sammenheng er det særlig omorganiseringen fra 2008 som er av interesse. Det politiske målet og grunnlaget for ROS-prosessen ble gitt i St. prp. nr. 1 (2006-2007). Endringen fra 2007 til 2008 er beskrevet i Skattedirektoratets rapport til Finansdepartementet om *Resultatutvikling og måloppnåelse i omstillingsperioden 2008 og 2009* (desember 2010). Vi siterer fra det innledende sammendragkapitlet i rapporten:

1. januar 2008 iverksatte Skatteetaten sin største omorganisering noensinne. Det politiske målet med omorganiseringen er at ny struktur skal gi bedre oppgaveløsning og ressursutnyttelse. Det er en omfattende omorganisering, som også innebærer en betydelig reform innen offentlig forvaltning i Norge. Denne reformen er ikke viktig bare for offentlig sektor, den har også stor betydning for publikum og næringsliv. Alle medarbeidere og alle enheter i etaten har blitt berørt av omorganiseringen. Over 6000 medarbeidere ble i løpet høsten 2007 innplassert i den nye organisasjonen hvorav 540 personer ble innplassert i nye lederstillinger. Innplasserings- og rekrutteringsprosessen ble gjennomført uten arbeidsrettslige konflikter. De organisatoriske løsningene og prosessene knyttet til etableringen og implementeringen av dem har hatt stor oppslutning blant ledere og tillitsvalgte.

De viktigste målene med omorganiseringen beskrives i evalueringsrapporten slik (s. 4):

- Fremstå som én etat overfor brukerne
- Etablere sterkere fagmiljø på prioriterte områder, i hovedsak gjennom spesialisering og endret oppgavefordeling
- Styrke innsatsen mot illojale brukere og svart økonomi
- Bedre kvalitet og effektivitet
- Frigjøre ressurser fra administrative funksjoner til faglig oppgaveløsning
- Bedre samordning mellom fastsetting og innkreving
- Legge til rette for overføring av oppgaver fra Skattedirektoratet til regionene
- Skape attraktive arbeidsplasser

I rapporten beskrives hovedtrekkene i organiseringen før og etter 31. desember 2007 slik:

Skatteetatens organisering frem til 31. desember 2007

Frem til 31. desember 2007 bestod Skatteetaten av følgende 138 formelle organisasjonsenheter:

- Skattedirektoratet som skulle og fortsatt skal ivareta den overordnede faglige og administrative styringen og utviklingen av etaten, herunder regelverksforvaltning og – utvikling, samt IKT og systemforvaltning.
- Oljeskattedirektoratet som skulle og fortsatt skal ivareta likning av oljeselskapene som opererer på norsk sokkel. Oljeskattedirektoratet utreder og forbereder ordinær ligning, klagesaker og endringssaker. Avgjørelsene blir tatt av Oljeskattenemnda og Klagenemnda for petroleums-skatt. Direktoratet er faglig underlagt Finansdepartementet og administrativt underlagt Skattedirektoratet.
- Sentralskattedirektoratet for storbedrifter som var og fortsatt er et spesialisert ligningskontor for å sikre helhetlig likningsbehandling av store bedrifter uansett hvor i Norge de hører hjemme.
- Sentralkontoret for utenlandssaker som liknet og fortsatt likner utenlandske virksomheter og deres utenlandske ansatte ved oppdrag/arbeid i Norge eller på norsk sokkel, sokkelarbeidere bosatt i utlandet, utenlandske sjøfolk på norskregistrerte skip og utenlandske artister.
- 19 fylkesskattedirektorater som var faglig og administrativt overordnet likningskontorene/ folkeregistrene og ansvarlig for stedlig kontroll og fastsettelse av merverdiavgift.
- 18 skattefogdkontor som hadde ansvaret for innkreving av merverdiavgiften og andre statlige krav og gebyrer, samt hadde ansvaret for fastsettelse og innkreving av arveavgift. Skattefogdkontorene var faglig overordnet de kommunale skatteoppkreverne.
- 98 likningskontor med 183 underliggende etatskontor som hadde ansvar for fastsetting av inntekts- og formuesskatt, utskrivning av forskudds og forhåndsskatt, folkeregistrering samt mottak og veiledning av publikum.
- 3 forvaltningsnivå. Etaten hadde, med ovennevnte oppbygging, tre forvaltningsnivå med beslutningsmyndighet. Foruten Skattedirektoratet var det ulike typer enheter på fylkesnivået, samt likningskontorene på kommunalt nivå.
- Etaten deltok også i 154 stedlige servicefunksjoner i samarbeid med kommuner og andre statlige etater.

Skatteetatens organisering fra 1. januar 2008

Den nye Skatteetaten er organisert i 2 nivåer: Skattedirektoratet og et regionalt nivå. Skattedirektoratet er delt inn i det strategiske direktoratet og i Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS). Skatteopplysningen, den nye veiledningstelefonen, ledes fra Leikanger og har 8 ulike lokasjoner fordelt på regionene. Skatteopplysningen er direkte underlagt direktoratet.

Hver av de fem regionene omfatter flere fylker og utgjør én formell enhet – skattedirektoratet. I hver region er det mange fysiske kontorsteder som representerer skattedirektoratet. Disse skal blant annet besvare henvendelser fra publikum. Tidligere fylkesskattedirektorater, skattefogdkontor og likningskontor-/folkeregistre (herunder de to landsdekkende spesialkontorene) slås sammen til én skattedirektorenhet.

Fastsettelse av skatt og avgift og innkreving av avgift er dermed samlet under én felles regionledelse.

De regionale skattekontorene har riksdekkende vedtaksmyndighet på samtlige av etatens forvaltningsområder. Dette åpner muligheten for å overføre og behandle saker i andre skattekontor uavhengig av skattyters bosted. Den nye organiseringen skal gi bedre forutsetninger for å møte utfordringene og kravene til etaten gjennom:

- (1) Økt grad av fleksibilitet i oppgavefordeling og ressursbruk
- (2) Bedre muligheter for å bygge opp slagkraftige fagmiljøer med ytterligere spesialisering og spissing av kompetansen
- (3) Bedre service og tilgjengelighet for publikum
- (4) Overføring av ressurser fra administrative funksjoner til kjerneoppgaver
- (5) Tettere kobling mellom strategisk og operativ ledelse.

Denne, så langt siste omorganiseringen av skatteetaten har hatt store konsekvenser for de ansatte i etaten. Kort kan en si at man gikk fra en geografisk til en funksjonsbasert organisasjon. De tidligere, geografisk baserte enhetene (lignings-/fylkesskatte- og skattefogdkontorer) er erstattet av enheter innen ulike fagområder (for eksempel "fastsetting" / "kontroll og rettsanvendelse" / "folkeregistrering" / m.fl.). Enhetene (seksjonene) er ofte satt sammen av flere grupper, som kan være lokalisert til ett eller flere steder. Ett av målene med den funksjonsbaserte organisasjonen var å legge til rette for "slagkraftige fagmiljøer med spesialisering og spissing av kompetansen" (se pkt 2) ovenfor). Og man har definert "slagkraftige enheter" til grupper med minst 15-20 personer. I praksis har det vist seg å være mange, krevende motsetninger mellom gammel og ny organisasjon.

På den ene siden har man samlet personer som holder på med samme oppgave i samme enhet / gruppe. Samtidig har det ligget personalpolitiske rammebetingelser for omorganiseringen, og viktigst her har vært at man skulle "flytte oppgaver, ikke folk" og at "eksisterende lokasjoner skal opprettholdes". Det kan ses på som et nødvendig kompromiss mellom de ansattes behov for noe stabilitet og etatens behov for å holde på mest mulig av den kvalifiserte arbeidskraften man er avhengig av. Konsekvensen har blitt at mange enheter og grupper i dag er spredd på kontorer på ulike, geografiske lokasjoner. Noen kontorer er for små til å ha egen gruppe, og ved mange kontorer utføres det færre oppgavetyper enn tidligere. Konsekvensene for de ansatte er mange og åpenbare:

- Alle ansatte har blitt innplassert i ny organisasjon, og mange har fått nye oppgaver
- Det er bygd opp nye grupper, hvor medlemmene først og fremst skal forholde seg til andre (ledere / kollegaer) i samme seksjon
- Ansatte / grupper på samme arbeidssted har ulike ledere, og lederne kan være plassert på helt andre steder enn der den enkelte arbeider
- På arbeidsstedet finnes det ingen stedlig geografisk leder (eller kontorleder), men gruppeleder(e) for faggruppe(r) ved kontoret. Gruppeleder skal ha det faglige og personalmessige ansvaret for de berørte medarbeidere. Men mange

gruppeledere savner at de har reelle fullmakter og handlingsrom på personalområdet.

- Ansatte skal i utgangspunktet ikke samarbeide med kollegaer på samme arbeidssted fra andre faggrupper. Dette er ofte kontraproduktivt, og misnøyen med dette har etter hvert nådd opp til ledelsen. Etaten oppfordrer nå til økt samarbeid over faggrensene, men strenge krav til resultater / måloppnåelse på eget område gjør at det tverrfaglige samarbeidet sjelden kan prioriteres slik det burde.
- Arbeidstakere som er på arbeidsplasser med for få ansatte til å danne fullverdige grupper (15-20 medlemmer) blir fjernledet fra helt andre steder
- Fullverdige grupper ledes av en gruppeleder, men vedkommende har ingen myndighet i forhold til avtalemessige spørsmål. Nærmeste overordnede kan være lokalisert helt andre steder
- Spesialiseringen fører til at arbeidet blir mer ensidig og kan fort føre til at medarbeiderne blir trettet ut. For at dette problemet skal kunne håndteres må alle kontorer ha grupper innenfor flere enheter / seksjoner, slik at medarbeiderne i perioder kan bytte mellom ulike oppgaver. Det trekkes i retning forholdsvis store kontorer og mer sentralisering.

I den nye, funksjonsbaserte organisasjonen er det med andre ord en åpenbar motsetning mellom målsettingen om ”slagkraftige grupper og spesialisering” og den geografiske strukturen. Denne spenningen vil høyst trolig presse fram en gradvis, sterkere sentralisering av skatteetatens organisasjon (se avsnitt 4.1).

I den tidligere, geografiske organisasjonen var forholdet mellom ledelse og ansatte tydelig, og det var etablerte systemer for samarbeid og forhandlinger på de enkelte kontorer. Man kunne møte en leder (ligningssjef / fylkesskattesjef / skattefogd, osv) som hadde et forholdsvis klart ansvars- og myndighetsområde. I dag opplever mange at det ikke finnes leder(e) med myndighet til å løse problemer / inngå avtaler på deres arbeidsplass. Rollen som lokal tillitsvalgt blir langt på vei irrelevant.

De ansatte kan fjernledes av ledere som de knapt har sett eller kjenner. Ansatte på kontorer uten fullverdige grupper ”sitter på nåde”. Når de slutter / pensjoneres, blir det ikke ansatt nye i deres stilling på dette stedet. Nyansatte lokaliseres i stedet til steder med fullverdige grupper, dvs på større og mer sentrale steder.

Evalueringer

Skatteetaten har selv gjennomført evalueringer av ROS. I desember 2010 oversendte skattedirektøren tre rapporter til Finansdepartementet:

- Resultatutvikling og måloppnåelse i omstillingsperioden 2008 og 2009
- Produktivitet i Skatteetaten 2006-2009 med regioner som enhet (Frisch-senteret UiO)

- Bruk av organisasjons- og styringsstruktur som virkemidler for bedre måloppnåelse.

I følgebrevet konkluderer skattedirektøren med at hadde ROS har vært krevende, at produksjonen på sentrale områder falt i 2008, men at man i 2009 og 2010 har opplevd klare forbedringer. I brevet konkluderes det med at ”Skatteetaten har blitt en robust organisasjon. Modellen vi valgte ligger fast. Spesialisering og andre endringer i arbeidsfordelingen fortsetter.”

I rapporten *Resultatutvikling og måloppnåelse i omstillingsperioden 2008 og 2009* er fokus i hovedsak rettet mot områder hvor utviklingen kan telles og måles. Det oppgis tall for årlig utvikling i basisproduksjon (folkeregister, skattekort, selvangivelser, mva-oppgaver, arv- og gavemeldinger, mv), og ”særlige gevinstmål for omstillingen” (definert som økt etterlevelse på grunn av økt oppdagelsesrisiko, økt publikumstilfredshet, bedre ressursanvendelse, saksbehandlingstider, m.v.). Gjennomgående vises et bilde hvor man opplevde en tilbakegang i 2008, men så en positiv utvikling fra 2009. I rapportens punkt 3.4 *Basisproduksjon* heter det blant annet:

”De store produksjonene, forskudd, selvangivelse og skatteoppgjør, ble i omstillingsperioden gjennomført i samsvar med plan og med god kvalitet. Det var ingen store hendelser som førte til vesentlige problemer for skatteyterne eller omdømmetap” (s. 23).

I Riksrevisjonens Dokument 3:11(2009-2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av skatteetatens kontroll av selvangivelser og grunnlagsdata* presenteres et mer kritisk blikk på utviklingen på dette området. Riksrevisjonen påpeker at korrekt ligning forutsetter at grunnlagsdataene (opplysninger fra tredjepart til skatteetaten) er fullstendige og korrekte. I rapporten heter det: ”Det fremgår av undersøkelsen at skatteregionene i liten grad har utført kontroller av grunnlagsdata i perioden 2007-2009” (s. 8) og:

I perioden 2007-2009 har skatteregionenes ressursbruk i årsverk til ligning og kontroll av gruppen lønnstakere og pensjonister vært omtrent uendret, mens ressursbruken for gruppen næringsdrivende og selskaper har blitt redusert med 3 prosent. Dette viser at omorganiseringen av skatteetaten ikke har medført økt kapasitet til ligning og kontroll av disse gruppene (s. 11).

I skatteetatens rapport argumenteres det med at man i perioden 2006-2009 behandlet stadig flere oppgaver innenfor den samme ressursrammen, og at produktiviteten dermed økte. Dette mener man også å ha støtte for i rapporten fra Frisch-senteret, som konkluderer med at produktiviteten økte betydelig fra 2008 til 2009 (etter et tilsvarende fall i 2008).

Uenighetene mellom skatteetaten og Riksrevisjonen kan være et eksempel på den klassiske motsetningen innenfor såkalte ”tellekantsystemer” – mellom kvantitet og kvalitet. Aktørene måles og belønnes i forhold til den kvantitetsøkning som kan

rapporteres. For å kunne rapportere kvantitativ fremgang, går man på akkord med kravene til kvalitet.

Rapporten *Resultatutvikling...* vier et helt kapittel til ivaretagelse av distriktspolitiske hensyn (kap. 6.2). Evalueringen tar utgangspunkt i de føringer Stortinget la til grunn for vedtaket om ROS. Vi siterer fra rapportens punkt 6.2 s. 42:

Føringer i stortingsproposisjonen

Hovedfokus i St.prp. nr.1 (2006-2007) er ønskede forbedringer på sentrale resultatområder for Skatteetaten. Imidlertid er etaten en stor landsdekkende organisasjon og det er derfor betydelige distriktspolitiske interesser involvert når det skjer omorganiseringer i etaten.

Stortingsproposisjonen omtaler også hvor det er ønskelig at nye og gamle oppgaver allokeres. Disse forventningene faller imidlertid sammen med sentrale siktemål ved selve reorganiseringen, hvor hensynet til sysselsettingsmuligheter i regionene er aktivt ivare tatt. Sentrale føringer har vært:

- Rendyrke og styrke Skattedirektoratets strategiske og faglige funksjoner, bl.a. ved å flytte ut operative oppgaver til de nye regionene, samt allokere egnede deler av direktoratets virksomhet utenfor Osloregionen. Dette faller også sammen med intensjonen og kravet om å slanke direktoratet i Oslo.
- Etablere regioner som er bemannet for å kunne utføre oppgaver på etatens kjerneområder. Regionene er prinsipielt likt organisert men vil i praksis være ulike ut fra naturlige geografiske, bemanningsmessige og næringsmessige forutsetninger. Dette vil på sikt kunne utvikles videre mot større grad av landsdekkende oppgaveansvar.
- Sikre et likere kontrollnivå i landet ved å flytte på stedsuavhengige oppgaver innen og mellom regionene. Særlig har utflyttingen av likningsarbeid fra de store byområdene og særlig fra Oslo derfor vært en sentral del av reorganiseringen.
- Opprettholde en såkalt balansert oppgavefordeling innad i og mellom regionene. Bl.a. skal det legges vekt på å opprettholde tilnærmet samme bemanning i alle fylkeshovedstedene og i ulike deler av landet. Dette skal bl.a. skje ved å legge utvalgte oppgaver til de tidligere fylkeshovedstedene som ikke ble regionhovedsteder.

I rapporten gis det en oversikt over utviklingen i antall arbeidsplasser rundt om i landet. Det presenteres tall for graden av desentralisering (utflytting fra Oslo), balansen mellom regionene og situasjonen for fylkeshovedsteder som ikke har blitt regionhovedsteder. Kapitlet konkluderes slik:

Oversikten viser at etaten, med små avvik og variasjoner, samlet sett har fulgt opp intensjoner og føringer med god margin. Dette skyldes en bevisst holdning med konkrete lokaliseringstiltak (s. 46).

Det framstillingen ikke tar opp er utviklingen av et latent press for sentralisering innen hver region. Dette blir nærmere behandlet i denne rapportens kapittel 4.

For øvrig er det påfallende at rapporten om resultatutvikling overhode ikke behandler et eneste spørsmål knyttet til de ansattes situasjon etter omorganiseringen. I rapporten *Bruk av organisasjons- og styringsstruktur som virkemidler for bedre måloppnåelse* gjøres en evaluering av resultatene av den nye organisasjonsstrukturen fra ROS. Oppmerksomheten rettes særlig mot følgende fokusområder:

- De nye regionene og Skatteopplysningen
- Det nye Skattedirektoratet og SITS (Skatteetatens IT- og servicepartner)
- Styring og strategisk ledelse

Det ligger utenfor rammene for denne rapporten å gjøre en analyse og vurderinger av alle de områder som skatteetatens evalueringer omfatter. I forhold til vårt anliggende (vilkårene for medbestemmelse og partenes rolle i den nye organisasjonen) nøyer vi oss med å referere fra det innledende sammendraget, hvor man konkluderer slik (rapportens punkt 2.6, side 11):

2.6 Sammenhenger og overordnede betraktninger

I stortingsproposisjonen heter det at "Ny struktur skal gi bedre oppgaveløsning og ressursutnyttelse". Statusvurderingene samlet gir oss et grunnlag for å vurdere disse mulige sammenhengene mellom resultat og produktivitetsutvikling på den ene siden og etatens virkemiddelbruk, iversettingsprosessen og andre forutsetninger på den andre siden.

Vi mener vi kan trekke følgende hovedkonklusjoner:

1. *Samlet sett viser resultatutviklingen en beskjeden men positiv vekst for perioden 2006 – 2009, med en markert stigning mot slutten av perioden.*
2. *Status for bruken av etatens organisasjonsvirkemidler (ny organisasjons- og styringsstruktur) gir et variert bilde med et klart potensial for ytterligere utnyttelse.*
3. *Samlet sett bør dette kunne gi etaten ytterligere muligheter til å oppnå en mer positiv resultatutvikling i tiden fremover.*

Vi ser at konklusjonene er forholdsvis avdempede og forsiktige, selv om alt bygger opp under at "vi er på riktig vei". I rapporten er man flere steder inne på den underliggende konflikten mellom sterke fagmiljøer og spisset kompetanse versus en desentralisert struktur (bl.a. i punkt 3.1.6, 3.2.1 og 3.3.3.). Vår vurdering er at det finnes en undertekst i evalueringen, som signaliserer at man ser på de personalpolitiske rammebetingelsene ("flytte oppgaver, ikke folk" og "alle lokasjoner skal bestå") som hindre for en videre utvikling av etaten. I punkt 3.1.1 sies det i klartekst:

Det er på det rene at denne "underskogen" av kontorenheter under de 99 skattekontorene som ble besluttet i 2002, er både en kostnadskrevenende løsning og

en løsning som samtidig begrenser realiseringen av intensjonene i reorganiseringen (side 14).

Man påpeker at ordningene er der fordi de imøtekommer vedtatte personalpolitiske hensyn, men viser til at ”denne p.t. er til vurdering i etaten og departementet med spørsmål om hvordan disse problemstillingene bør håndteres videre” (s. 14).

Det er også påfallende at også denne evalueringen i så liten grad tar opp situasjonen for de ansatte. I rapporten *Bruk av organisasjons- og styringsstruktur som virkemidler for bedre måloppnåelse* finnes kun et punkt, 4.4 *Attraktive arbeidsplasser*, som tar opp sider ved dette. Der rettes oppmerksomheten i hovedsak mot omorganiseringens konsekvenser for arbeidsoppgaver, kompetanse og trivsel blant de ansatte. Dette utgjør knappe to sider av en 50 siders rapport. Det refereres noen linjer fra et avslutningsseminar i ”Omstillingsforum” (15.12.09), hvor de tillitsvalgte har kommet med positive og kritiske momenter til evalueringen av ROS. Konsekvenser for de ansattes medbestemmelse, fagforeningenes partsinnflytelse, forhandlingsarenaer, mv. berøres ikke i noen av evalueringene.

Videre omorganisering

Selv om den valgte regionmodellen kan ventes å ligge fast i noen år nå, er det allerede flere tegn som peker i retning en skatteetat uten regioner eller uten ”selvstendige” regioner. En slik utvikling er i tråd med trenden i Danmark og Sverige, som ledelsen i SKD ifølge fagforeningene ofte henter inspirasjon fra. Eksempler på (over)styring fra skattedirektoratet overfor regionene dukker opp stadig oftere. Problemstillingen med arbeids- og oppgavedeling mellom regionene, og innad i hver enkelt region, står mer og mer sentralt. Følg brevet fra skattedirektøren til Finansdepartementet ifm evalueringene fra desember 2010 avsluttes slik:

”Spesialisering og andre endringer i arbeidsdelingen fortsetter. Potensialet i den nye organisasjonen er vesentlig større enn det vi kan ta ut etter to år. Derfor videreutvikler vi etaten i samsvar med de nye strategiene ...”.

Som det framgår av et av de casene som beskrives i denne rapporten (Sentralisering av arveavgiftbehandlingen, kap. 3.2) skjerper dette motsetningen mellom ROS-prosessen forutsetning om at regionene skal være likeverdige og ha fullverdig oppgaveportefølje versus kravene til spesialisering og sentralisering. I rapporten *Bruk av organisasjons ...* beskrives dette slik:

3.1.9 Samarbeidet og arbeidsdelingen på tvers av regionene

Ett av premissene i 2007 var at hver region skulle være komplett i den forstand at den ressurs- og kompetansemessig skulle være bemannet for å kunne løse alle typer oppgaver på etatens oppgaveområder. Og dette er regionene fortsatt. Imidlertid har det allerede fra starten eksistert unntak med de spesialiserte enhetene som har eksistert for storbedrifter, olje og utland. Og med stortingsproposisjonens krav til løsningen måtte etaten også ivareta lokalisering av mindre oppgavetyper til

distriktpolitiske korrekte lokasjoner (bl.a. likning av samvirkeforetak i Steinkjer/Skatt Midt-Norge, og et kompetansesenter for landbruket/skogbruket i Hamar/Skatt øst). (Mer fullstendig dokumentert i resultatrapporten). Spesialisert oppgaveløsning med økt kvalitet og effektivitet er jo ellers et hensyn som har vært en av de sentrale intensjonene med ROS. I dette forholdet ligger det imidlertid et motsetningsforhold mellom ulike hensyn:

1. Det ”gamle” prinsippet med at ”alle” skal kunne gjøre ”alt” innenfor et begrenset geografisk område, og
2. De nye intensjonene med spesialisering og vekt på kvalitet og effektivitet innenfor en helhet.

....

Etaten bør arbeide videre med en mer omfattende vurdering av fordeler og ulemper ved ytterligere nasjonal arbeidsdeling og regional spesialisering. Ytterligere spesialisering ble ikke prioritert av direktoratet av hensyn til kontinuitet i den løpende produksjonen. Våren 2009 ble det imidlertid etablert grupper som skulle se på organiseringen av mulige landsdekkende oppgaver: DLS, Arv, Eiendom og utland. Her er det kommet forslag til løsning for DLS, Arv og Eiendom. Utland er fortsatt under arbeid.

Videre er det etablert landsdekkende løsninger innenfor de områder hvor etaten har fått særskilte satsningsmidler (bransjekontroll, økonomisk kriminalitet, osv). I noen tilfeller har en region koordineringsansvaret for hele landet.”

Det kan åpenbart argumenteres for at spesialisering og oppgavedeling kan ha potensielle kvalitets- og effektivitetsgevinster. Men det vil samtidig bli bygd inn et latent press for ytterligere sentralisering. I den grad man velger å lokalisere oppgaveløsningen innenfor et område til flere steder (selv om ansvaret er sentralisert til en region), vil det forsterke problemene med store avstander mellom medarbeiderne og de sentrale beslutningstakerne og med få arenaer for forhandlinger og medvirkning.

Nedlegging av små skattekontorer

Sentraliseringspolitikken i skatteetaten rammer nå stadig flere kommuner. I statsbudsjettet for 2010 fikk Skattedirektoratet fullmakt til å vurdere nedlegging av skattekontorer med mindre enn 5 ansatte.

I en Hurtig-info fra NTL Skatt til de tillitsvalgte heter det:

NTL Skatt viser til st.prp. nr. 1, 2010-11 kapittel 1618 angående Skatteetatens budsjett for 2011 og nedleggelse av mindre skattekontorer. Regjeringen har gitt Skattedirektoratet **fullmakt** til nedleggelse av skattekontor med færre enn 5 ansatte. Dette fremgår av tildelingsbrevet fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet. I stortingsproposisjonen står det at de fleste av kontorene som fullmakten omhandler, har 2 eller færre ansatte.

Som det meste annet, skal også oppgaven med å legge ned små skattekontorer organiseres som et prosjekt. I februar 2011 presenterte ledelsen i SKD et utkast til

mandat for prosjektet i et fellesmøte med organisasjonene. NTL Skatt omtalte dette slik i sitt info-skriv:

På fellesmøte forrige tirsdag ble utkastet til "Prosjektmandatet for endring av kontorstruktur i skatteetaten" drøftet. NTL Skatt hadde mange kommentarer og endringsforslag til mandatutkastet. Blant annet mener vi at det er behov for en nærmere diskusjon om føringene som ligger i St.prp. for at partene i etaten skal ha en felles forståelse av disse.

I utkastet sto det blant annet at:

Kontor i målgruppen (færre enn 5) skal nedlegges med mindre særskilt begrunnelse foreligger for å opprettholde kontoret." NTL Skatt mente at setningen skulle endres til: "Kontor i målgruppen kan nedlegges ut fra en helhetlig vurdering, basert på kriteriene i fullmakten.

NTL Skatt er også uenig med arbeidsgiver i at kontorer som i løpet av prosjektperioden faller under fem ansatte skal gå inn i prosjektet. Vi har også hatt høyt fokus på hensyn til skatteetatens brukere i forhold til lange avstander, i forhold til plikt til fysisk oppmøte for å få skattekort i forhold til f.eks arbeidsinnvandring.

NTL krever også at det må forhandles om ledelsens forslag til nedlegginger. De skriver:

NTL Skatt mener at partene må være omforent om mandatet, og at arbeidsgiver skulle sende ut en ny versjon som tillitsvalgte får mulighet til å gi sine kommentarer til. Vi blir derfor både skuffet og frustrerte når det neste som skjer er at orientering legges ut på skattenett uten at våre kommentarer på de viktigste sakene er tatt til følge.

Vi har kontakt med LO Stat for å avklare om sluttbehandlingen om hvilke kontor som skal legges ned skal være gjenstand for forhandlinger. Vi går også bredt ut politisk for å konfrontere politikerne med om de egentlig er klar over hvilke fullmakter de har gitt direktoratet.

Det er liten tvil om at SKD oppfatter at rammene og grensene for hvor langt et mandat kan tolkes bare kan overprøves av Finansdepartementet. De ansatte og deres organisasjoner har ingen ting de skulle ha sagt, selv i sammenhenger hvor konsekvensene for arbeidsplasser og organisering av arbeidet står helt sentralt.

3 Tre eksempler

I dette kapitlet gjør vi en nokså detaljert analyse av tre utvalgte beslutningsprosesser der NTLs tillitsvalgte oppfatter at de har hatt manglende eller svekket medbestemmelse. Vi har forsøkt å avdekke både bruken av formelle medbestemmelsesstrukturer og de uformelle beslutningsstrukturene. De tre casene, skanning av selvangivelser, omorganiseringen av arveavgiftsarbeidet og organisasjonsprosessen i Kontroll og rettsanvendelse i Skatt Øst er valgt ut i samarbeid med de tillitsvalgte i NTL Skatt.

3.1 SL - System for Likning - og Skanning av selvangivelser

I september 2009 vedtok Skattedirektoratet (SKD) å inngå avtale med firmaet Itella AS om at de skulle utføre oppgaven med å skanne / digitalisere alle selvangivelser som leveres på papir. Oppdraget var et ledd i arbeidet med det såkalte SL-prosjektet (System for Likning), som etter en prøveperiode ble innført fra 2010. I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på hvordan prosessen som ledet fram til beslutningen om å sette ut skanningen til Itella AS ble gjennomført i SKD. Men for å kunne gi et meningsfullt bilde, er det nødvendig å presentere hovedprosjektet – SL – noe nærmere.

SL - bakgrunn

SL-prosjektet ble startet i februar 2006 på bakgrunn av St. prp. nr 1 (2005-2006). I prosjektstyrings-dokumentet (datert 10. desember 2008) omtales prosjektet slik:

Prosjektets hovedleveranse er ett enhetlig system for likning i Norge, innført i alle regioner. Løsningen skal støtte endret organisering og legge grunnlag for gevinstrealisering.

... Systemløsningen gir støtte for en stedsuavhengig og maskinell likning med kontroll- og rapporteringsfunksjonalitet som sikrer effektiv og enhetlig likningsbehandling” (side iv.).

På mange måter er SL både en del av – og en forutsetning for – reorganiseringen av skatteetaten – ROS. Målsettingene om stedsuavhengig behandling av likningen forutsetter et felles, landsdekkende system og digitalisering av data.

SL-prosjektet ble ledet av en representant for ”prosjekteier” (SKD) og en styringsgruppe. Det var delt inn i et hovedprosjekt og flere (åtte) underprosjekter. For hver del ble det bygd opp en prosjektorganisasjon, med en

prosjektansvarlig/leder og grupper som ukentlig rapporterte til ledelsen for hovedprosjektet. Styringsgruppen for hovedprosjektet rapporterte månedlig til skattedirektøren (porteføljestyret) og Finansdepartementet. Metode, rammer og krav var utformet i tråd med retningslinjene i Statens kvalitetssikringsordning for store investeringsprosjekter – KS2. Etter en analyseperiode i 2006-2007 ble hovedprosjektet kjørt i gang fra mars 2007. Prosjektet hadde en kostnadsramme på 400 mill kroner for perioden 2007-2010, og inkluderte blant annet utvikling og implementering av ny teknologi, anskaffelser og opplæring.

Fra prosjektstyringsdokumentet ser vi at ”endret organisering” av skatteetaten var et sentralt mål med SL. En naturlig konsekvens vil da være at svært mange medarbeidere får en ny arbeidssituasjon, potensielt med nye oppgaver og kanskje ny lokalisering. Til tross for dette ble prosjektet gjennomført uten særlig deltakelse fra de ansattes organisasjoner og tillitsvalgte. I styringsgruppen var det bare direktører og ledere fra etatens ulike avdelinger som var deltakere. Organisasjonene ble orientert i fellesmøtene og hadde representanter i en referansegruppe.

Outsourcing av skanning av selvangivelser

I denne sammenheng skal vi se nærmere på en liten del av det store SL-prosjektet. Det ble høsten 2009 bestemt at oppgaven med å skanne / digitalisere de selvangivelser som fortsatt ble levert på papir skulle settes ut til et eksternt firma.

I arbeidet med rapporten intervjuet vi Åge Andresen, lederen for et av delprosjektene – SL Innføring. Bakgrunnen var at spørsmålet om outsourcing / skanning ble tatt innenfor dette delprosjektet. Andresen orienterte også om hvordan de ansattes organisasjoner ble orientert om utvikling og framdrift i både hoved- og underprosjekter. Det skjedde hovedsaklig gjennom jevnlig rapporteringer i det månedlige Fellesmøtet. Fellesmøtet er skattedirektørens forum for informasjon fra ledelsen i SKD til representanter for alle organisasjonene i etaten (se nærmere omtale i punkt 4.1.).

Underveis i SL-prosjektet ble det tatt opp fra organisasjonene at det var vanskelig å fange opp alle detaljer og konsekvenser gjennom de mange og komprimerte orienteringene som blir gitt i Fellesmøtet. Fra 2008 ble det derfor opprettet en referansegruppe, hvor de tre største organisasjonene og vernetjenesten var representert. Siktemålet var å gi månedlige oppdateringer om framdriften i prosjektet. I praksis fungerte referansegruppen bare sporadisk, og inntrykket var at den ikke ble særlig høyt prioritert fra noen av partene.

Skanning - bakgrunn

En forutsetning for stedsuavhengig, maskinell ligning er at alle data er tilgjengelige digitalt. I den grad dataene bare finnes på papir, må de konverteres til elektronisk form. Med dagens teknologi gjøres dette lettest ved hjelp av skanne-teknologi.

I et notat til SKDs HR-stab skriver Åge Andresen følgende (28.09.2009):

Som en del av beslutningen om landsdekkende innføring av SL i 2010 inngår en realisering av papirfri likning gjennom skanning av alle RF-skjema som leveres på papir. Omfanget av slike likninger er fallende, men forventes å bli rundt 650 000 i 2010.

SL har funksjonalitet for å motta skannede skjema. Løsningen har vært prøvet i pilot i et omfang av 13 000 innleveringer. Bemerk at det ikke er snakk om OCR-tolkede skjema hvor dataelementene kan bearbeides maskinelt direkte. Dette er bilder i svart/hvitt PDF-format hvor kun nøkkelinfo som identifikasjon av skatteyter, hvilket skjema, signatur, skjema uten endringer og lignende blir tolket. Endringer på skjema må saksbehandler registrere, som i dag. Forskjellen er kun at skjemaene nå forefinnes elektronisk. Papirlogistikken vil derfor bli tilnærmet borte på skattekontoret.

I notatet argumenteres det for hvorfor outsourcing av skanningen er å foretrekke. Det legges vekt på at det er snakk om betydelige investeringer i utstyr, stor driftsbelastning i en kort periode (20. april til 15. mai) og utsikter til stadig mindre omfang etter hvert som levering på papir fases ut. På denne bakgrunn kom man til at oppgaven burde settes ut til et firma som har teknologi og kompetanse til å håndtere den på en tilfredsstillende måte. Prosjektledelsen gjennomførte en anbudsrunde, og etter hvert inngikk man avtale med selskapet Itella AS. Dette ble kommunisert overfor de tillitsvalgte og organisasjonene først etter at avtalen var inngått.

Ifølge Åge Andresen ble det orientert om at skanningen var satt ut til eksternt firma første gang i Fellesmøtet 23.09.2009. Saken ble senere berørt ved noen anledninger i møter i referansegruppen, uten at den ble spesielt problematisert der. Beslutningen ble oppfattet som ukontroversiell, ifølge Andersen.

I Fellesmøtet 23.09.2009 ble det også orientert om at styringsgruppen for SL ville ta stilling til innføring av det nye, landsdekkende systemet for likning fra 2010 på sitt møte 23.10.2009.

NTL protesterer

På bakgrunn av informasjonen om SL i Fellesmøtet i september 2009 ba NTL om et møte mellom skattedirektøren og de ansattes organisasjoner. Man stilte spørsmål ved om grunnlaget for et vedtak om SL allerede fra 2010 var godt nok utprøvd og forberedt. SKD hevdet i møtet at saken var vurdert nøye, og at konklusjonen om innføring fra 2010 var forsvarlig og riktig. I møtet protesterte NTL på beslutningen om å sette ut skanningen av selvangivelser. I et infoskriv (datert 21.10.09) fra de sentralt tillitsvalgte i NTL Skatt til medlemmene skriver man:

NTL Skatt mener at det er ansatte i Skatteetaten som skal utføre Skatteetatens oppgaver, og er prinsipielt i mot outsourcing. Vi er bekymret for taushetsplikten og personvernet dersom skanningen foretas av andre enn etaten selv. Av den grunn spurte vi om Datatilsynet har uttalt seg i saken, men iflg. SKD har det ikke vært kontakt med dem. SKD mener at hensynet til taushetsplikt og personvern uansett er ivaretatt. SKD opplyste videre at det ikke er aktuelt å investere i utstyr eller kompetanse for at etaten skal foreta skanningen. Behovet for skanning vil reduseres med 10 % hvert år, og SKD ser på skanning som en midlertidig "nødløsning".

NTL Skatt kan ikke se noen økonomisk gevinst ved å la eksternt leverandør foreta skanningen. Vi mener at vi fremdeles ikke har fått gode nok argumenter for at skanningen skal foretas av andre enn etatens ansatte og ga klart uttrykk for dette.

I et brev til Skattedirektoratet (datert 21.10.09) omtales også skanning-saken. Der heter det:

NTL Skatt er prinsipielt i mot at eksternt firma skal stå for denne oppgaven. Det er også vanskelig for oss å se hvor Skattedirektoratet mener grensen går for utsetting av oppgaver til andre, jf. også diskusjonen om outsourcingstrategi. Mener direktoratet at også registrering og saksbehandling av slike typer oppgaver kan utføres av andre og private firmaer? Hva med hensyn til personvern og taushetsplikt?.

I møtet nøyde SKD seg med å stadfeste at beslutningen om innføring av SL og outsourcing av skanningen av selvangivelser var tatt.

Ansattes medbestemmelse?

Både ved innføringen av SL, og særlig i saken om å sette ut skanningen av selvangivelser, ble viktige beslutninger tatt innenfor prosjektorganisasjoner hvor det ikke var med representanter fra de ansattes organisasjoner. I skanning-saken ble spørsmålet ikke engang forelagt organisasjonene til uttalelse før vedtak ble fattet. I forhold til de etablerte systemene for medbestemmelse har de to sakene litt ulik karakter.

Omleggingen og innføringen av SL har åpenbart store konsekvenser for mange arbeidstakere i skatteetaten. Systemet legger til rette for stedsuavhengig behandling av likningen, og er en avgjørende forutsetning for den funksjonsorganiseringen som ROS er basert på. I henhold til § 13 a) i Hovedavtalen for staten plikter arbeidsgiver å ta saken opp til behandling:

når følgende tre forhold er oppfylt samtidig:

Organisasjonskartet endres

Endringen er ment å vare over seks måneder

Endringen medfører omdisponering av personale og/eller utstyr.

SL-saken viser at store omlegginger kan utredes og forberedes uten reell medbestemmelse fra de ansatte. Organisasjonene ble informert i fellesmøter og var representert i en referansegruppe, men de viktige beslutningene ble fattet i styringsgruppen for hovedprosjektet eller i underprosjektene. Det er først når man kommer til gjennomføringen, og denne medfører endret organisasjonskart, at det skal forhandles. Problemet er at de viktige vedtakene da allerede er gjort av ledelsen alene. Forhandlingene kan bare påvirke hvordan ting skal gjennomføres, ikke om de skal gjennomføres. Vedtaket om å sette ut skanningen av selvangivelsene er som nevnt av en litt annen karakter. Her dreier det seg om arbeid som etaten tidligere ikke har utført selv, og som fra dag én besluttes satt ut til andre. Dette er følgelig et forhold

som ikke dekkes av Hovedavtalens bestemmelser om forhandlingsplikt. Det er ikke noe organisasjonskart som blir endret. Skatteetaten kan hevde at de ikke har brutt noen avtaler selv om beslutningen er tatt helt uten muligheter for påvirkning fra de ansatte. Dette er en åpenbar svakhet med dagens avtaleverk, siden outsourcing av tjenester fra offentlig sektor får et stadig større omfang. Kombinasjonen ny teknologi, nye organisasjonsløsninger og utsetting av arbeidsoppgaver kan dermed nøytralisere de ansattes muligheter til medbestemmelse i stadig nye sammenhenger.

3.2 Omorganisering av arveavgiftsbehandlingen

I avsnittet ”Videre omorganiseringer” i rapportens del 3.3. presenterte vi utdrag fra en av Skattedirektoratets evalueringsrapporter av ROS³⁴. Der het det blant annet:

Etaten bør arbeide videre med en mer omfattende vurdering av fordeler og ulemper ved ytterligere nasjonal arbeidsdeling og regional spesialisering.
... Våren 2009 ble det imidlertid etablert grupper som skulle se på organiseringen av mulige landsdekkende oppgaver: DLS³⁵ Arv, Eiendom og utland. Her er det kommet forslag til løsning for DLS, Arv og Eiendom.” (s. 20-21).

I dette avsnittet skal vi se nærmere på prosessen som vinteren 2011 endte med en beslutning om å sentralisere arveavgiftsbehandlingen fra 2012.

Bakgrunn og prosess

Den løpende utviklingen av standardiserte dataløsninger for skatteetaten legger til rette for spesialisering og sentralisering av stadig flere oppgaver. I kapittel 2 drøftet vi hvordan dette trigget motsetningen i forhold til en modell med likeverdige regioner og desentralisert oppgaveløsning. I SKDs egen evalueringsrapport (se fotnote 1) påpekes det at

Ett av premissene i 2007 var at hver region skulle være komplett i den forstand at den ressurs- og kompetansemessig skulle være bemannet for å kunne løse alle typer oppgaver på etatens oppgaveområder. Og dette er regionene fortsatt. (side 20).

Til tross for dette pågår det et kontinuerlig arbeid med å utrede nye områder som ligger til rette for spesialisering og sentralisering. Som nevnt var fastsetting av arveavgift et av disse områdene. Basert på møtereferater og annet skriftlig materiale som har blitt stilt til vår disposisjon, kan utviklingen i denne saken framstilles slik:

³⁴ Reorganisering av Skatteetaten Rapport til Finansdepartementet om Bruk av organisasjons- og styringsstruktur som virkemidler for bedre måloppnåelse. Desember 2010

³⁵ DLS er forkortelse for Deltaker Liknede Selskaper, vår anmerkning.

I referatet fra SKDs styringsledermøte 13. januar 2009 framgår det at lederen av Regionavdelingen, Øyvind Strømme, oppfordret regionlederne om å komme med forslag til områder som kunne tenkes spesialisert / sentralisert. Frist for innspill ble satt til 23. januar.

De innspillene som kom er presentert i sakspapirene til nytt møte i styringsledergruppen 17. mars 2009. Her framgår det at to regioner (Sør og Midt-Norge) foreslår at fastsetting av arv bør utredes som aktuelt område for spesialisering / sentralisering. En region (Øst) foreslår av innkreving av arveavgift bør sentraliseres. To regioner (Nord og Vest) har ikke med arv på sine lister over egnede områder.

På et regionledermøte 22.-24. april 2009 ble det besluttet å se videre på effektiviseringstiltak for noen av arbeidsområdene til regionene, deriblant fastsetting arveavgift. Der ble følgende vedtatt:

SKD skal i løpet av tidlig høst 2009 opprette en arbeidsgruppe som skal se på organiseringen av arveavgiften. Regionene skal sikres bred involvering i gruppens arbeid. Arbeidsgruppen skal innen utgangen av 2009 ferdigstille sitt arbeid” (referert fra notatet ”Prosjektmandat for Organiseringen av Arveavgiften”, datert 24.05.2009).

Prosjektet ble første gang omtalt overfor de tillitsvalgte i Fellesmøtet 28. april 2009. I referatet fra møtet (Sak 48/09 Dialog med Skattedirektøren) heter det:

Avslutningsvis refererte Kristensen til at man på siste ELG-møte³⁶ hadde startet en diskusjon om hva som kan gjøres for å effektivisere produksjonen. Spørsmålet om spesialisering innenfor enkelte områder, som; likning, arv, eiendomsregister, navneendringer og strategisk analyse, skal vurderes nærmere. Regionstyring skal utforme mandater for dette arbeidet. Tillitsvalgte vil få mer informasjon om dette arbeidet etter hvert.

Mandatet for arv var ferdig utarbeidet 24. mai 2009, og i avsnittet ”Bakgrunn og behov” i notatet ”Prosjektmandat for Organiseringen av Arveavgiften” begrunnes prioriteringen slik:

Saksbehandlingstidene for fastsetting av arv har siden slutten av 2007 ikke tilfredsstilt serviceerklæringen, og regionene har i den påfølgende perioden ikke nådd SKDs resultatkrav. SKD er bekymret for kvaliteten i saksbehandlingen pga det sterke fokuset på saksbehandlingstider i kombinasjon med for lav bemanning. Dette har ført til at kontroll av meldinger samt avdekking av manglende meldinger har blitt skadelidende.

I mandatet formuleres hovedmålet med prosjektet til ”å komme med et forslag til organiseringen av arveavgiftsenhetene med utgangspunkt i sterke fagmiljøer,

³⁶ ELG: Etatens LederGruppe, hvor lederne for alle avdelinger i SKD, SITS, SOL og regionene møtes.

spesialisering og kontroll". Videre heter det at "Prosjektet skal se på arbeidsfordeling, fysisk plassering og spesialisering".

De tillitsvalgte blir orientert om at arbeidet med utredningene er i gang i Fellesmøtet 24.-25. august 2009. I referatet (Sak 82/09) heter det:

Hildegunn Vollset, seksjonsleder i Regionstyringsavdelingen, innledet om saken. Hun viste til at ELG har bedt om en utredning av tiltak for å effektivisere produksjonen innen følgende områder:

Arveavgiften

Likning av DLS

Eiendomsregisteret

Utland

Behandling av krav om navneendringer

Kontrollfunksjon på folkeregisteret

Oppgavene vil forbli i regionene, og det er ønskelig med en relativt jevn fordeling av oppgavene mellom regionene.

Av framstillingen så langt er det grunn til å fokusere på følgende tre forhold:

- Det var ikke et samstemt krav fra regionene om at arv var et område som burde utredes for spesialisering / sentralisering
- Det ble satt i gang et utredningsarbeid på arveområdet uten at de tillitsvalgte eller representanter for organisasjonene ble tatt med. Prosjektet var bemannet med ledere fra regionene og SKD
- Ledelsen for Regionavdelingen fant det innledningsvis riktig å presisere overfor de tillitsvalgte i Fellesmøtet at oppgavene skulle forbli i regionene og at det var ønskelig med en relativt jevn fordeling av oppgavene mellom regionene.

I løpet av høsten 2009 ble utredningsarbeidet gjennomført, og den 18. desember ble en endelig rapport fra utvalget ferdigstilt. Vi skal her gjengi noen hovedpunkter fra rapporten. Først litt om det som innledningsvis i notatet ble gitt som begrunnelse for prosjektet (utdrag i "anførsel" er direkte sitater fra rapporten):

Utgangspunktet var en situasjon med stadig lengre restanser og brudd på serviceerklæringens mål om at saker skal være behandlet i løpet av 6 måneder.

Situasjonen forverret seg etter innføringen av ROS og ved inngangen til 2008 var 79,5 % av sakene eldre enn 6 måneder. "I perioden etter ROS har fastsetting av arveavgift vært tidvis underbemannet ift oppgaveløsningen og også i forhold til årsverk i ROS-rapporten" (s. 6). "I løpet av 2009 har det blitt satt inn flere ressurser på fastsetting av arveavgift... Som en følge av dette har nå tre av regionene svært god måloppnåelse... De to resterende regionene har oppnådd en betydelig resultatforbedring i takt med oppbemanningen" (s. 6). "Totalt sett er det satt av for lite ressurser til fastsetting av

arveavgift og det vil etter prosjektets syn måtte tilføres mer ressurser til området uavhengig av valgt organisasjonsform” (s. 6-7).

Det tidligere systemet for fastsetting av arveavgift var basert på 18 fylkesvise baser. I løpet av mars 2010 ble nytt, landsdekkende datasystem for arveavgift (”Arve”) innført. ”Dette vil gi fagområdet et sikkert landsdekkende system som etter en videreutviklingsperiode vil kunne gi store gevinster i arbeidsflyten” (s. 7).

Uavhengig av valgt organisasjonsform påpekes det at det er behov for kompetanseutvikling i arveavgiftsmiljøet, og at et tettere samarbeid mellom kontrollmiljøet innenfor fastsetting og KR (kontroll og rettsanvendelse).

Utvalget formulerer formålet med prosjektet som

... å utrede muligheten for en mulig effektivisering av oppgaveløsningen. ... i tillegg har prosjektet sett behovet for å oppnå høyere kvalitet i saksbehandlingen og likebehandling på landsbasis” (s. 8).

... Hovedmålet med prosjektet er å komme med et forslag til organiseringen av fastsetting av arveavgift med utgangspunkt i sterke fagmiljøer, spesialisering og kontroll (s. 9).

I tillegg til å se på betydningen av regelverksendringer og systemutvikling, gikk prosjektet gjennom fire alternative organisasjonsløsninger:

- Opprettelse av ”sentralkontoret for arveavgift”.
- Reduksjon fra 5 til 3 jevnstore enheter (uten å ta stilling til lokaliseringer av disse)
- Regionale kontor med felles ledelse (landsdekkende funksjon/”SOL”-modellen)
- Videreføring av dagens organisering med effektivisering (prosessforbedring).

I rapporten presenteres vurderinger av de ulike alternativene, og prosjektet konkluderer med å anbefale alternativ 2. I rapporten fokuseres det på følgende fordeler og ulemper med modell 2 (hvor man anbefaler å gå fra 5 til 3 jevnstore enheter for fastsetting av arveavgift):

Fordeler:

- Større og mer robuste fagmiljøer
- Modellen bygger på eksisterende fagmiljøer
- Store nok miljøer til oppbygging av kontrollkompetanse
- Lettere å etablere tverrfaglig kontrollsamarbeid
- Det vil være lettere å sammenlikne miljøene da saksportefølge, sakstilfang og skattytermassen blir likere
- Store nok miljøer for å få riktig og lik kvalitet (2 grupper i hvert miljø)
- Lettere med fruktbar erfaringsutveksling med mer sammenlignbare miljøer

- Legger til rette for at regionene blir en aktiv pådriver i arbeide med å utvikle rutiner og regelverk, ved at vi får flere arenaer for utredning og utprøving av nye arbeidsformer med mer

Ulemper:

- Saksbehandlere vil trolig ikke flytte med oppgaven (tap av realkompetanse)
- Regionene som ikke skal ha fastsetting av arv får en periode med omdisponering av ressurser
- To regioner blir uten arveavgiftsmiljø
- Bortfall av eksisterende kompetanse (i de kontorene som blir lagt ned).

Prosjektet tror denne modellen kan la seg gjennomføre med en relativt smertefri og kostnadseffektiv omstilling gjennom bruk av FLYT og fjernarbeid i en overgangsfase.

... Denne organiseringen forutsetter at to av regionene bygger opp til å bli tilstrekkelig store grupper. Prosjektet kommer her ikke med forslag til valg av lokasjon (s. 16).

Prosjektet delte seg i et flertall og et mindretall i forhold til hvor ledelsen av de 3 likeverdige regionene skulle ligge. Flertallet mente at ledelsen skulle legges til den aktuelle regionen, mens et mindretall gikk inn for at det skulle etableres en felles, landsdekkende ledelse for hele arveområdet (modell 3). Prosjektet anbefalte videre at det ikke ble gjennomført noen organisatoriske endringer før det nye datasystemet (Arve) var innført, og at det bør etableres et eget gjennomføringsprosjekt for å iverksette eventuelle organisasjonsendringer – tidligst fra 2. halvår 2010.

Umiddelbart etter at utredningen var ferdig 18. desember 2009 ble den sendt ut på høring til regionene og til de ansattes organisasjoner. Høringsfristen ble satt til 18. januar 2010.

I Fellesmøtet 19. januar 2010 ble det orientert om framdriften i dette og andre prosjekter (DLS, eiendom og utland) som ser på forbedret effektivitet i produksjonen. I referatet fra møtet heter det:

De endelige rapportene legges fram for SLG³⁷. Deretter legges saken fram i fellesmøtet før den tas opp i ELG i mars.

... Tillitsvalgte viste til sine høringsuttalelser. NTL Skatt etterlyste en sterkere involvering av tillitsvalgte i forbindelse med slike saker. De er opptatt av at omorganisering ikke alltid er løsningen for å få ting til å fungere bedre.

Høringsuttalelsene

Det kom inn høringsuttalelser fra alle de fem regionene og fra SKDs rettsavdeling og regionavdeling. I tillegg kom det uttalelser fra 7 organisasjonsledd på tillitsvalgsiden (se nedenfor).

³⁷ SLG: Skattedirektørens LederGruppe, hvor lederne for avdelingene i SKD og SITS møtes.

I uttalelsene var det gjennomgående tilslutning til prosjektets anbefaling om at fastsetting av arveavgift fortsatt skal skje i regionene, og de fleste støttet forslaget om en sentralisering fra 5 til 3 likeverdige regioner.

Av regionene var det bare Region Nord som mente at fastsetting av arveavgift fortsatt bør foregå i alle 5 regioner. Derimot var det stort sprik i forhold til hvor en mente det framtidige ansvaret for dette området skulle ligge. Region Sør og Vest støttet flertallsforslaget om at ledelsen skulle ligge i den respektive region, mens Region Øst og Nord støttet forslaget om en felles, landsdekkende ledelse. Region Midt omtalte ikke ansvarsspørsmålet i sitt høringssvar.

Fra mange instanser ble det påpekt at forslaget om omorganisering kom for tidlig. Utredningen skjedde på grunnlag av en ekstraordinært vanskelig situasjon innen arveområdet i alle regioner. Endringene i kjølvannet av ROS, underbemanning, store restanser, med mer, mente man førte til at en ikke fikk et riktig bilde av potensialet i dagens organisering.

Av uttalelsene fra de ansattes organisasjoner framgår det at flere (Juristforeningen og Parat) støttet forslaget om å samle fastsetting av arveavgift i 3 likeverdige regioner. Parat gikk inn for en landsdekkende ledelse, mens de juristene støttet forslaget om at ledelsen skal ligge i regionene.

Skatteetatens Landsforening – SkL – uttalte seg i mot forslaget. NTL Skatt sentralt avga ikke egen høringsuttalelse, men valgte å videreføre uttalelsene fra deres tillitsvalgte i Skatt vest og Skatt øst. Der framgikk det at NTLs primære standpunkt var at arveområdet burde videreføres i alle regioner, i tråd med målsettingen om at ”hver region skulle være komplett i den forstand at den ressurs- og kompetansemessig skulle være bemannet for å kunne løse alle typer oppgaver på etatens oppgaveområder”.

Men begge de regionale foreningene åpnet også for en framtidig sentralisering. I uttalelsen fra NTL Skatt Øst heter det:

... Det er derfor etter vår mening uheldig med en ny omorganiseringsrunde nå. Dersom vi må ta stilling til forslag til forandring, så er vi enig med prosjektets flertall som går for alternativ 2 – reduksjon fra 5 til 3 enheter. Dette for å få større faglige miljøer og mer jevnstore kontorer.

NTL Skatt Vest konkluderte slik:

Når det gjelder antall kontor for avgiftsberegningen støtter vi også på sikt forslaget om å redusere dette fra fem til tre på landsbasis. Dette under forutsetning av at det ene kontoret blir i Stavanger. Det er viktig å opprettholde kontoret her for å ha nærhet til sakene vi behandler. I våre byer er det store byer med et rikt næringsliv som gir stort proveny. Vi behandler også mange saker i dag og har et velfungerende fagmiljø.”

Ambisjonen om at ELG skulle behandle framtidig organisering av arveområdet i mars 2010 viste seg urealistisk. På Fellesmøtet 13. april 2010 orienterte avdelingsdirektør Øyvind Strømme i Regionavdelingen (RA) om framdriften i prosjektet. I referatet heter det: "Etter planen skal SLG fatte vedtak vedrørende områdene DLS, arv og eiendom før sommeren. Saken vil bli tatt opp med sentralt tillitsvalgte i forkant av dette."

Saken ble behandlet i ledelse i Skatteetaten i løpet av våren 2010, og på Fellesmøtet 22. juni 2010 ble det ifølge referatet gitt følgende redegjørelse fra RA-direktør Strømme:

Med utgangspunkt i rapporten fra prosjektgruppa ønsker SKD at ansvaret for fastsetting av arveavgift plasseres i en region under en leder. Antall regioner som arbeider med fastsetting av arveavgift reduseres fra 5 til 3. Lederen får personalansvar for de lokale lederne i de tre regionene og vil ha resultatansvar for produksjonen på landsbasis. Lederen vil inngå som en del av ledergruppen i den aktuelle regionen. Ansatte som etter en slik organisering ikke lenger skal jobbe med arv får muligheten til å arbeide med andre oppgaver. SKD foreslår at en slik endring eventuelt trer i kraft fra 1.1. 2011, på den måten får man tids til en god prosess mot de berørte ansatte. Saken tas opp med tillitsvalgte i Fellesmøtet i august.

Her er det verdt å merke seg at ledelsen i SKD gikk inn for alternativ 3 (med en felles ledelse for de 3 regionene som skal drive med fastsetting av arveavgift). Det var i motstrid til det et flertall i prosjektgruppen og et flertall av høringsinstansene gikk inn for.

Videre ser vi at det også i denne saken er slik at initiativ, utredning, utarbeiding av forslag og vedtak om framtidig organisering gjøres i rene ledelsesfora. De ansattes organisasjoner er ikke representert, verken med tillitsvalgte eller oppnevnte medlemmer til prosjektgruppen. De sentralt tillitsvalgte holdes orientert om framdriften gjennom Fellesmøtet, og får prosjektgruppens forslag på høring. Utover det er det ingen arenaer for partsbasert medvirkning eller innflytelse.

Forhandlinger

Med dagens avtaleverk medførte forslaget om å redusere antallet regioner som skal drive med fastsetting av arveavgift fra 5 til 3 at det måtte forhandles med fagforeningene. Organisasjonskartet skulle endres (jfr. Hovedavtalens § 13.2).

De første forhandlingene om framtidig organisering ble gjennomført høsten 2010. Som vi har sett, var flere av organisasjonene i utgangspunktet for forslaget om å samle fastsettingen i tre regioner. NTL frontet nå sitt primærstandpunkt, men ble stående alene om at oppgaven fortsatt skulle løses i alle regioner.

Forhandlingene kom derfor til å konsentrere seg om to hovedspørsmål; - hvor skulle oppgavene lokaliseres og hvem skulle lede dem? For NTL var det siste viktigst. Spørsmålet om regional eller felles, landsdekkende ledelse griper nemlig inn i en mer prinsipiell side ved de organisasjonsløsninger som nå er under utvikling i Skatteetaten: Skal stadig flere oppgaver organiseres i felles, landsdekkende modeller eller skal målsettingen om likeverdige regioner med full oppgaveportefølje fortsatt gjelde? Dette har stor betydning for arbeidstakernes nærhet til makten i organisasjonen og fagbevegelsens muligheter for medbestemmelse.

22. februar 2011 sendte ledelsen i NTL Skatt ut en såkalt Hurtiginfo (nr. 9/2011) til sine tillitsvalgte i etaten om at forhandlingene var sluttført. Der heter det blant annet:

Forhandlingene om endret organisering av fastsetting av arveavgift ble sluttført 22.02.2011. Den nye organisasjonsløsningen innebærer at antallet regioner som skal arbeide med fastsetting av arveavgift reduseres fra 5 regioner til 3 regioner. Gruppen som arbeider med fastsetting av arveavgift i Skatt nord (Vadsø) og Skatt vest (Stavanger) avvikles inne 1. mai 2012, og arbeidsoppgavene overføres til Skatt Midt-Norge. Det etableres en ny seksjon som skal jobbe med fastsetting av arveavgift i Midt-Norge (Molde) pr. april 2011, slik at det blir to grupper der.

... Hver av de tre regionene, Skatt Midt-Norge, Skatt øst og Skatt sør, har resultat- og personalansvar for hvert sitt arvemiljø.

Hovedkonklusjonen etter forhandlingene ble helt i tråd med SKD-ledelsens innstilling; sentralisering til 3 regioner med en felles, nasjonal ledelse. Ansvaret for å lede skatteetatens fastsetting av arveavgift vil fra 2012 bli lokalisert til Skatt Midt-Norge.

Den siste setningen i NTLs Hurtiginfo (om resultat- og personalansvar) kan kanskje tolkes som at ledelsen i SKD ga en liten konsesjon i forhold til sitt utgangspunkt. Men at ulike avdelinger / regioner har resultatansvar er helt normalt, og hva som er det reelle innholdet i regionalt personalansvar er relativt uklart. De vil åpenbart ha personalansvar for de som til enhver tid er i arbeid hos dem, men de vil neppe ha noe å si i forhold til oppgaveansvar og stillingshjemler i de ulike regionene. Heretter vil fordeling av oppgaver, spørsmål om videre spesialisering, osv. bli tatt av den sentrale ledelsen for området. Selv om arbeidet skal utføres i tre regioner, skal arveavgiftsbehandling sentraliseres til en felles, landsdekkende organisasjon. Nok en oppgave i skatteetaten er organisert slik at all makt og beslutningsmyndighet er sentralisert, mens arbeidstakerne er spredt ut over på arbeidsplasser hvor de ikke møter en ledelse med makt og hvor det er lang vei opp til makta.

Av NTLs Hurtiginfo framgår det at organisasjonen hadde bedt om å få inn følgende protokolltilførsel:

NTL Skatt mener at et viktig hovedkriterium i den nye organiseringen av Skatteetaten, er at alle regionene skal ha det alt vesentlige av oppgaveløsningen på

alle hovedområder. Dette har også vært vårt utgangspunkt i forhandlingene om endret organisering av fastsettelse av arveavgift.

Vi tar imidlertid til etterretning at vi står alene om at denne oppgaven fortsatt skal løses i alle regioner. Samtidig har styringsmodellen i organiseringen av denne oppgaven vært viktig for oss, bl.a. det at ansatte fortsatt skal være tilsatt i den region man jobber i og har sitt tilsetningsforhold.

Ut fra en helhetsvurdering har NTL Skatt derfor valgt å akseptere det foreliggende forhandlingsresultatet i saken.

Det er laget en egen omstillingsavtale som skal regulere gjennomføringen av omorganiseringen. Der er prinsippene for behandlingen av de berørte ansatte beskrevet nærmere.

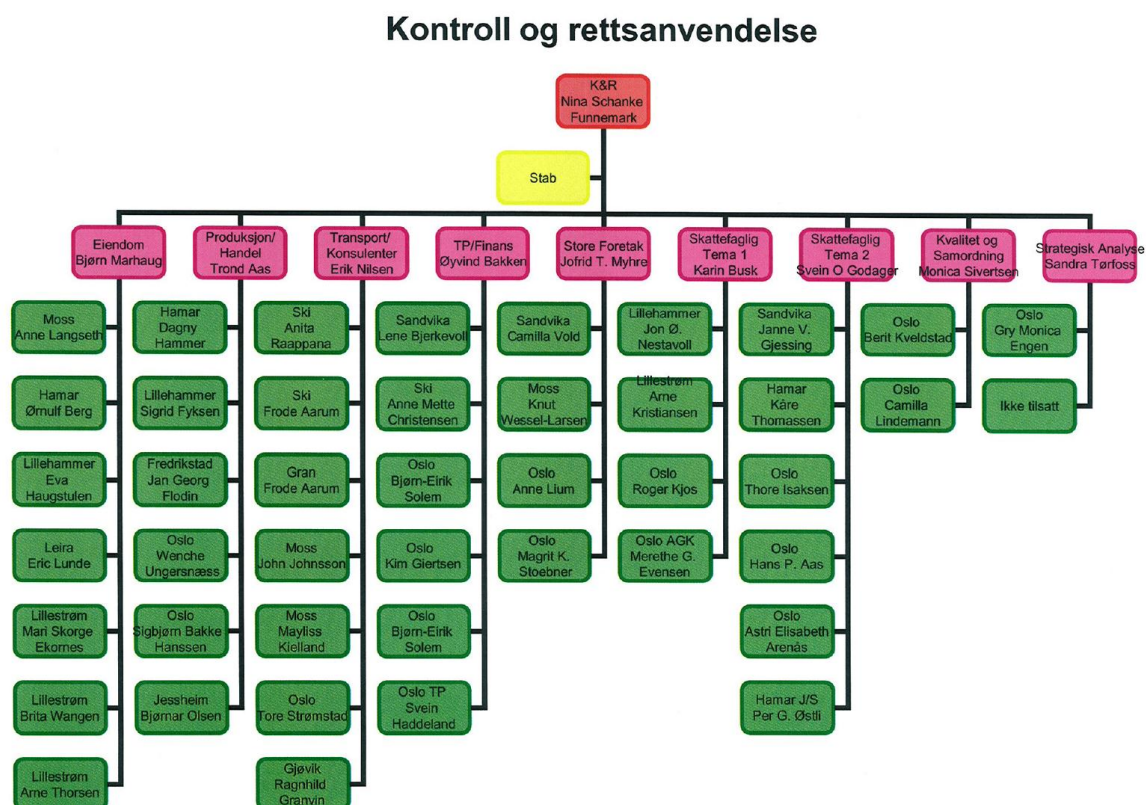
3.3 Organisasjonsutviklingen i Avdeling for kontroll og rettsanvendelse (K&R) i Skatt Øst

Bakgrunn

Da reorganiseringen av skatteetaten (ROS) var gjennomført besto avdelingen for Kontroll og rettsanvendelse (K&R) i Skatt Øst av ni seksjoner med i alt 44 grupper. K&R hadde fire seksjoner basert på *tema* og tre *bransjeseksjoner* inndelt etter Statistisk Sentralbyrås næringskoder (Nace) som ble omtalt som henholdsvis eiendom, produksjon/handel og transport/konsulent. I tillegg hadde avdelingen en seksjon for strategisk analyse og endelig en seksjon for kvalitet og samordning (KOS).

I tråd med prinsippet for den “nye” Skatteetaten (omtalt i avsnitt 2.4) var også K&R organisert på tvers av kontorstedene. I Seksjon *Produksjon/handel* var det for eksempel grupper lokalisert i Hamar, Lillehammer, Fredrikstad, Jessheim og Oslo (2). Seksjonen var ledet av en seksjonssjef som var stasjonert i Oslo, men også satt mye på Jessheim. Organisasjonskartet så slik ut:

Figur 1. Tidligere organisasjonskart i Kontroll- og rettsanvendelse i Skatt Øst



De to første spørsmålene som for vår del er viktig å avdekke er: *Hvorfor ble prosjektet startet? Hvem tok denne beslutningen?*

Det formelle svaret på det første spørsmålet er gjort rede for i OU-prosjektets mandat. Der heter det det er “flere forhold” som medfører at det er nødvendig å se på “organisasjonsutvikling for K&R”. Disse “flere forhold” er igjen delt inn i tre grupper:

- Nye strategier for *Skatteetaten* som helhet
- Nye strategier og framtidssbilde for *Skatt Øst* mot 2015
- *Bemanningsgruppas* rapport.

Begrunnelsene i de to første gruppene er nokså generelle. Det heter at etatens strategier er “under utarbeidelse”, men at viktige stikkord her er “rigge oss i forhold til skattyterne for å bidra til økt etterlevelse”, hvordan være en “åpen etat”, utvikling av forvaltningen og “kvalitet og kompetanse”. I den andre gruppa med grunnlegginger henvises det til et nytt målbilde for *Skatt Øst* der det går fram at regionen skal være en “spydspiss innen kontroll og forebyggende innsats”, “satse sterkere mot internasjonale kontrollområder”, “øke kontrollen mot Oslo-området”. Og endelig at “vi skal ha sterke, samla og slagkraftige fagmiljøer”.

Av dette er mesteparten rene honnørord. To begrunnelser er mer konkrete. Den ene er krav fra Skattedirektoratets ledelse (gjennom Målbildet) om sterkere internasjonal satsing og økt kontroll mot Oslo-området. I selve mandatet ble det for øvrig lagt inn et nytt, viktig krav fra direktoratet om styrket satsing på merverdiavgift.

Det andre konkrete er formuleringen som ligger til grunn for det meste som skjer i etaten “Vi skal ha sterke, samla og slagkraftige miljøer”.

Bemanningsgruppa, hvis drøftinger også lå til grunn OU-prosjektet, var satt ned av ledelsen våren 2009. Gruppa var partssammensatt og hadde et svært omfattende mandat. Den skulle:

- Framskaffe en overordnet oversikt over *Skatt øst* sine utfordringer den nærmeste treårsperioden
- Se på forventet utvikling i oppgaver, ressurser og kompetanse
- Se på hvilke strategiske grep som må tas for å oppnå forventede resultatkrav

Gruppa innhentet omfattende dokumentasjon, blant annet om størrelse og alderssammensetning i de ulike gruppene og pekte blant annet ut K&R grupper med færre enn 15 medarbeidere, f.eks. bransjegruppene på Gran og Leira og den fjernlede gruppa på Otta, alle med seks-sju årsverk.

På bakgrunn av dette arbeidet kom gruppa høsten 2009 med flere konkrete forslag, blant annet å etablere en ny, egen *internasjonal seksjon*, samt å avvikle K&R-miljøene

på Leira, Gran og Otta (umiddelbart) og i Jessheim og Fredrikstad (på sikt). NTL og SKL var mot disse forslagene, de andre tjenestemannsorganisasjonene for.

Avviklingsforslagene fra bemanningsgruppa utløste en formell rett til forhandlinger. Denne prosessen ble startet uavhengig av OU-prosjektet. På et forhandlingsmøte 28. januar 2010 ble forslagene om avvikling av Gran og utfasing av Jessheim og Fredrikstad trukket av ledelsen og “overført” til OU-gruppa. Avvikling av K&R-kontoret på Leira ble derimot vedtatt, og den kollektive avtalen som tillot noen K&R-medarbeidere å jobbe på Otta ble sagt opp. De som jobbet på K&R ble tilbudt å flytte til nytt K&R-kontor eller bli overført til fastsettingsavdelingen, men det ville bli inngått individuelle avtaler om fjernledelse fra Lillehammer der resten av gruppa har sin arbeidsplass.

“For små miljøer”

Et avgjørende premiss for selve OU-prosjektet var altså at man mente at mange av gruppene på organisasjonskartet var “for små”. I intervjuer med De Facto sier både ledelsen og representanter for organisasjonene at det var enighet om at etaten hadde langt færre ansatte til å bemanne de 44 gruppene i organisasjonskartet i K&R enn det var forutsatt under ROS-prosessen. Vi har ikke fått noe godt svar på hvorfor det var et så stort sprik mellom de forutsatte personalressursene og de faktiske. Men noen momenter har vært nevnt i intervjuene våre:

- Budsjetten var blitt redusert
- Man hadde telt hoder i stedet for stillinger og fordi det fins en god del deltidsstillinger og permisjoner i etaten var den samlede bemanningen i årsverk klart mindre enn antall hoder.
- Medarbeiderne i etaten hadde gjennom nyrekruttering og videreutdanning fått stadig høyere kompetanse, slik at hver enkelt ansatt var blitt dyrere.
- Mange sluttet i samband med ROS, og det var ansettelsesstopp i 2008. Når folk sluttet, ble det ikke ansatt nye.

I ettertid kan man spekulere på om dette var en mer eller mindre bevisst strategi for å “smøre omleggingen”. Ved å forutsette et altfor høyt antall ansatte, ville man kunne gi inntrykk av å opprettholde flere grupper og lokasjoner enn det var grunnlag for hvis ideen om “store og slagkraftige miljøer” skulle kunne oppfylles.

Uansett var situasjonen slik at en del av gruppene i realiteten var klart mindre enn det som var forutsatt i en omorganisering som hadde “sterke fagmiljøer” som slagord.

Mandatet

Begrunnelsen for at disse utfordringene skulle løses ved en *omfattende omorganisering* ble tatt av ledergruppa i K&R i løpet av 2009. En alternativ, mer forsiktig, tilnærming basert på eksisterende organisasjonsstruktur ble ikke lagt fram for diskusjon. På spørsmål om hvor ideen om OU-prosjektet kom fra, kan ikke prosjektleder Bjørn Aaserud svare helt konkret. Men han mener at det var en utbredt oppfatning blant ledere og ansatte at “noe måtte gjøres”.

I oktober 2009 satte ledelsen ned en prosjektgruppe med avdelingsdirektør Nina Funnemark som prosjekt"eier". Gruppen var dels faglig sammensatt, dels partssammensatt. Leder for prosjektet var Bjørn Aaserud fra avdelingens stab, mens alle de fire store tjenestemannsorganisasjonene i etaten var representert i prosjektgruppen. Over prosjektet fantes en styringsgruppe som besto av seksjonslederne og avdelingsdirektøren. Styringsgruppen tok på flere punkter i prosessen stilling til avgjørende veivalg.

Mandatet for prosjektet ble utarbeidet av ledergruppen i avdeling for Kontroll og rettsanvendelse. Avdelingens tillitsvalgte ble tatt med på råd før mandatet ble formelt *drøftet* i møte 6. november 2009. På dette møtet er det ikke protokollført noen innsigelser fra de tilstedeværende tillitsvalgte.

Prosjektet fikk en forholdsvis kort tidsfrist, Sluttrapporten skulle leveres 31. mars 2010. Handlingsrommet for prosjektet var også nokså trangt. I tillegg til det nokså detaljerte mandatet, var det også en forutsetning at avdelingen ikke skulle få økte ressurser. I følge den senere høringsuttalelsen fra Skatteetatens Juristforening hadde "ledelsen ... orientert oss om at å opprettholde gode fagmiljø på alle lokasjoner KR per i dag er representert ikke er økonomisk mulig med den forventede budsjettssituasjon." Hvis dette er korrekt, har ledelsen allerede på et tidlig tidspunkt slått fast at en del lokasjoner skal nedlegges.

I slike prosesser og mandater vil det alltid være noe som tas for gitt og som ikke problematiseres. Dette skaper rammer som aktørene tenker og handler innenfor uten å stille spørsmål ved dem. I dette mandatet fins det flere slike underliggende, ikke problematiserte *rammer* for tenkningen. Det viktigste i dette tilfellet er at det settes et helt uproblematisk likhetstegn mellom *større*, som strengt tatt er en rent kvantitativt begrep. (15 er mer enn 10) og *slagkraftig* som er et kvalitativt begrep (slagkraft er naturligvis positivt og bra). På denne måten blir "stor" helt uproblematisk det samme som "bra". Det andre er at ulike typer kort- og langsiktige økonomiske og menneskelige kostnader ved omorganisering ikke løftes fram for utredning. Hvor mye tid og energi krever selve prosessen og tilpasning til nytt organisasjonskart? Hvor mange slutter? Hvor mye koster det å skaffe erstatninger? Hvilke snubletråder bør man regne med?

I alt var det altså svært mange avgjørelser som i realiteten var tatt da prosjektgruppen ble satt ned og prosjektet ble startet opp.

- For det første var målene lagt. Skatt Øst hadde fått pålegg fra Skattedirektoratet om å styrke internasjonalt arbeid, kontroller i Oslo-området og mva-fokus
- For det andre var det bestemt at avdelingen ikke skulle få større ressurser, slik at det f.eks. ikke var grunnlag for å opprettholde alle lokasjoner.

- For det tredje lå det til grunn at det skulle skapes “større og mer slagkraftige miljøer”
- For det fjerde var det forutsatt at det skulle gjennomføres en omorganisering av rimelig stort omfang.

Alle disse forutsetningene er lagt inn i mandatet som var utformet av ledelsen og som *ikke* var grunnlag for forhandlinger, bare for drøfting. Deretter ble de ansattes organisasjoner trukket med for å gjennomføre de avgjørende beslutninger som allerede var fattet. I høringsrunden reiste verneombudet på Lillestrøm et fundamentalt spørsmål: “I så måte er det vanskelig å se at dagens organisering kan være til hinder for en fornuftig prioritering, og dermed at det skulle kunne bli noen positiv effekt av betydning ved den foreslåtte omorganisering”. Dette spørsmålet ble aldri reist og følgelig heller aldri besvart

Det eneste *mulige* svaret på mandatet var en ytterligere sentralisering, avvikling og sammenslåing av grupper. Fordi tanken på at man kan opprette “nye, store slagkraftige miljøer” på Gran, Leira eller Jessheim ligger utenfor “rammene” for det tenkbare, var i realiteten løpet kjørt for noen av de mest utsatte kontorer og lokasjonene i det øyeblikk tjenestemannsorganisasjonene aksepterte mandatet.

OU-prosjektet

Selve OU-prosjektet hadde et “faglig” fokus. Det var i følge prosjektleder Aaserud enighet om *målet*, men uenighet på to punkter. For det første om hvordan man helt konkret skulle finne en organisasjon for å løse saker knyttet til store foretak og avgift. For det andre om hva “store og slagkraftige miljøer” faktisk er. Er det f. eks slik at fagmiljøene organisatorisk må være samlet og er det slik at ett fagmiljø skal ha bredde til å kunne løse saker fra ”a til å”. Konkret var det blant annet en del diskusjon i OU-gruppa om hvordan etaten best kunne utnytte avgiftskompetansen i avdelingen. Avveiningen gikk på om fagmiljøet i størst mulig utstrekning skulle samles organisatorisk, eller om det var behov for å beholde avgiftskompetanse i andre fagmiljøer som også håndterer avgiftsproblemer. Løsningen på dette ble både og, dels et spisset fagmiljø, dels nødvendig avgiftskompetanse også i andre deler av organisasjonen.

Dette handler først og fremst om rent skattefaglige uenigheter, og det ble drøftet og utredet flere ulike løsninger, og i løpet av prosessen endret oppfatningene blant flere av aktørene seg. Valget mellom prosjektets ulike modeller ble oppfattet av de fleste som i hovedsak en faglig uenighet, som ikke var noen stor sak for organisasjonene, sannsynligvis fordi deres medlemmer også hadde ulike oppfatninger om hvordan dette burde løses.

Under arbeidets gang ble det kontinuerlig orientert i drøftingsmøter mellom ledelsen og de ansattes sentrale tillitsvalgte. I følge referatene er det ikke kommet fram vesentlige innvendinger til det som ledelsen la fram. Det er heller ikke spor av ønsker

om mer involvering og deltakelse. Avdelingsdirektøren hadde to reiser til samtlige lokasjoner for å orientere og motta innspill fra de ansatte.

OU-prosjektet utredet og presenterte flere modeller som alle medførte sammenslåing til færre seksjoner og færre grupper. Prosjektgruppa foreslo følgende:

- Temaseksjoner: Reduseres fra fire til tre. (“Internasjonal seksjon og store foretak”, “Omstruktureringer, skatteposisjoner og mva”, “Finans og nærstående”) Totalt reduseres antall grupper fra 19 til 15.
- Bransjeseksjoner: Reduseres fra tre til to. Ingen fast deling av bransjer mellom gruppene. Antall grupper fra 19 til 13. Oslogruppene skal være i samme seksjon.
- Lokasjoner: Gran avvikles, Jessheim og Fredrikstad kan ikke påregne nyansettelser, mens Gjøvik bare kan regne med intern rekruttering. Ski blir et rent bransjekontor.

I selve høringsrunden ble høringsinstansene ført og fremst bedt om å ta stilling til hvilken av de ulike organisasjonsmodellene som best oppfylte de vedtatte mål. De obligatoriske høringsspørsmålene dreide seg om hvilken modell som best oppfyller målene i mandatet, om hvilken som er mest framtidsrettet i forhold til etatens målbylde, hvilken som i størst grad bidrar til å sikre forventede resultatkrav framover og hvilken modell som gir best “styrings- og handlingsrom i avdelingen”. I tillegg ble det spurt hvordan modellene ivaretar gode fagmiljøer, fagrelasjoner og ansvarsfordeling og stilt et mer åpent spørsmål om hvordan modellene kan bli “enda bedre”. Men i høringsrunden blir de ansatte og deres organisasjoner ikke stilt ett eneste spørsmål om *målene*.

I sin høringsuttalelse protesterte NTL Skatt Øst på flere av forslagene fra prosjektet. NTL mente at Gjøvik måtte bli et satsningskontor, at Jessheim og Fredrikstad “i hvert fall (må) få kunne rekruttere internt”, NTL mente også at det måtte åpnes for ekstern rekruttering her hvis budsjettet i framtida gir mulighet for det. NTL krevde videre at Gran måtte opprettholdes. Endelig mente NTL at det måtte opprettholdes både tema- og bransjeseksjoner i Ski og at det ble opprettholdt to grupper på Lillehammer.

YS-forbundet Skatteetatens Landsforbund påpekte i sin høringsuttalelse at “det er bekymring i grupper på K&R også på satsingskontorene – for hvilken fremtid K&R har på deres lokasjoner. Kontorer utenfor Osloområdet føler at de blir lite sett og at deres miljøer ikke blir satset på slik at de som et satsningskontor kan bli store, robuste og slagkraftige miljøer”. Videre var SKL på linje med NTL når det gjaldt forsvar av Gjøvik, Jessheim, Fredrikstad og Gran.

På disse sentrale punktene ble NTL og SKL bare hørt når det gjaldt Lillehammer. Alle andre merknader ble oversett.

Bransjegruppene på Ski/Gran støttet Grans synspunkt "Gruppen er i dag samledet med en av gruppene på Ski og dette fungerer godt i dag".

Akademiker-organisasjonen Skatteetatens Juristforening, som er den klart største profesjonsforeningen i etaten, hadde en annen holdning til de truede kontorene. I høringsbrevet heter det at "vi kan ikke se at KR har ressurser til å være representert på andre lokasjoner enn sine satsingskontor". SJ mente også at det "i mindre grad åpnes for at den enkelte kan søke seg til nye oppgaver man ikke behersker".

Etter høringsrunden fremmet ledelsen et forslag til ny organisering til forhandling. Forslaget innebar følgende:

- Bransjeseksjoner: To seksjoner som ikke er fast delt etter bransjekoder,
- Temaseksjoner: En internasjonal seksjon og en finans- og avgiftsseksjon.
- Lokasjoner: Lillehammer fikk beholde to bransjegrupper, men ellers sluttet ledelsen seg til OU-gruppas forslag: Nedlegging av Gran. Jessheim og Fredrikstad får ikke nyansettelser overhodet, Gjøvik får ikke eksterne tilsetninger.

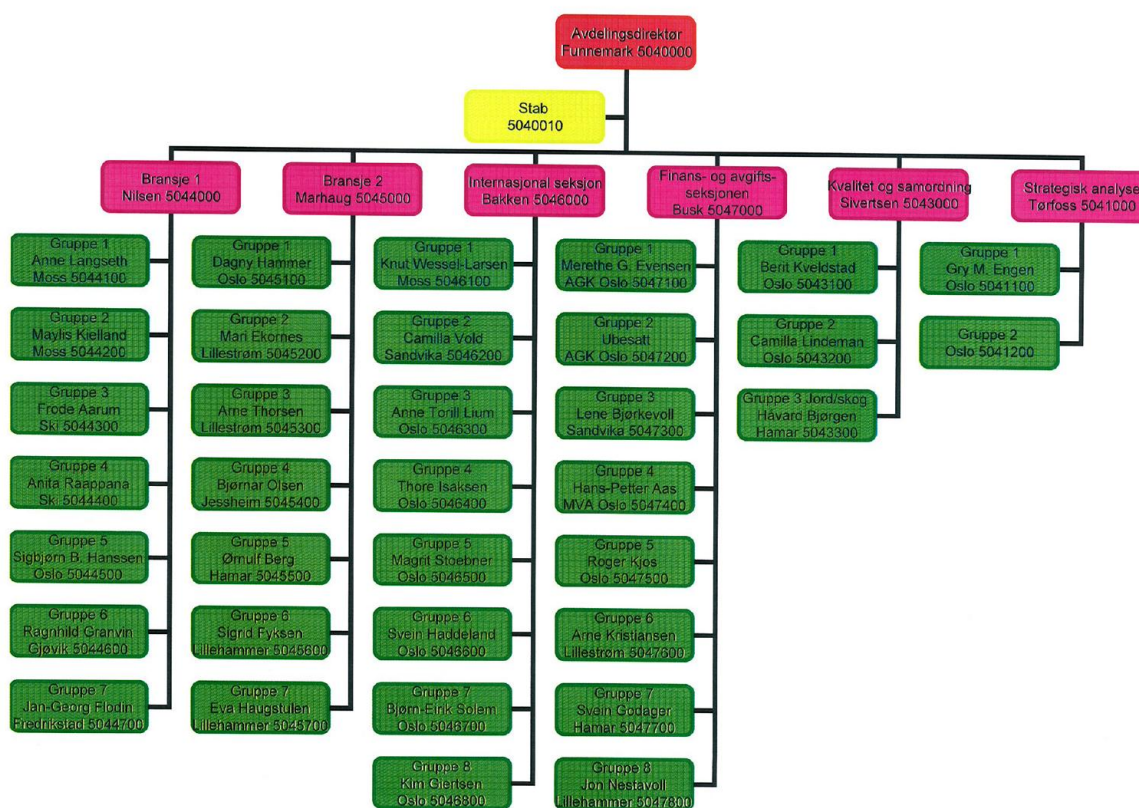
NTL konsentrerte seg om å finne brukbare løsninger for de ansatte på Gran og Ski, mens SKI brøt forhandlingene på punktet om å legge de to bransjegruppene i Oslo i ulike seksjoner. I mekling ble det tatt inn et punkt om at det skal gjøres en evaluering av Oslo-løsningen ved utløpet av 2011.

I en protokollmerknad påpeker SKL ellers at vedtaket om å stanse rekruttering til Jessheim og Fredrikstad "i realiteten avviker disse gruppene uten forhandlinger med foreninger". NTLs og ledelsens standpunkt er at "Jessheim og Fredrikstad ikke er lagt fram til forhandling". Det betyr at disse gruppene ikke kan formelt avvikles uten nye forhandlinger. I mange av våre intervjuer kritiserer NTL-tillitsvalgte på generelt grunnlag ledelsens praksis med å stanse rekruttering til grupper den ønsker å avvikle, slik at forhandlingsretten blir mindre reell.

Juristforeningen er tilfreds med prosessen fram til de (langt færre) lederjobbene i den omorganiserte avdelingen skulle besettes. Da krevde SJ i møte 17.9.10 "i henhold til Hovedavtalens paragraf 12, nr 2 at det skulle utarbeides stillingsbeskrivelser av gruppelederstillingene på temaseksjonene" før ansettelser. "Det er viktig at det er faste kriterier, som er kjent på forhånd, man blir vurdert ut i fra når det avgjøres hvem som får stillingen" SJs krav ble avvist av ledelsen.

Dermed var det nye organisasjonskartet klart. Det ser slik ut fra 1.1.11:

Figur 2. Organisasjonskart K&R fra 1.1.11



Medbestemmelse i prosjektet

Selve OU-prosjektet i K&R synes å være godt og formelt korrekt gjennomført. De ansattes organisasjoner ble hørt om mandatet og har hatt bred representasjon i prosjektgruppa. De sentrale informantene, både fra NTL og de andre organisasjonene, oppfatter at man i gruppa hadde helt reelle diskusjoner om løsninger og at organisasjonenes representanter (og de øvrige medlemmene av gruppa) hadde rimelig innflytelse på hva som ble foreslått og senere vedtatt. Det er ingen særmerknader fra organisasjonene i prosjektets rapport og forslag.

I andre deler av organisasjonene (NTL og Skatteetaten) ble prosessen i følge våre informanter oppfattet nokså annerledes. Den skapte for det første mye usikkerhet:

“Det var mye diskusjon, rykter og usikkerhet.”

“Det kom rykter fra folk som hadde vært på tjenestereise om hva som foregikk.”

I tillegg er informantene helt entydige på at man ute i organisasjonen oppfatter at innflytelsen på det som skjer, er liten:

“Folk oppfattet at det fryktelig langt til Oslo og har liten tro på at man kan få gjennomslag.”

“Proessen blir lett fjern. Mange tenker at dette er det ikke noe vits i å bruke tid på.”

“Det er mye mindre engasjement enn tidligere.”

“Vi vet ikke hva vi skal forholde oss til. Det gjelder både ansatte og ledelse. De gidder ikke lenger å engasjere seg.”

“Ingen vilje til å ansette folk hos oss. Det skal sentraliseres.”

“Desto lenger unna Oslo, desto vanskelig å få ansatt folk.”

De samme bekymringene kommer fram i høringsuttalelsen til avdelingens verneombud Ragna Hande Lome. Det heter at:

rapportens forslag om reduksjon av antall seksjoner og grupper med mye mer medfører endringer for medarbeiderne, endringer i arbeidsoppgaver, nye relasjoner på alle nivåer, for noen også endret stedsplassering. Dette er krevende for folk flest, rapporten eller OU-prosessen for øvrig gir ikke anvisning på hva som gjør at medarbeiderne kan føle seg trygge.

Og videre:

For de fleste vil derfor også denne omorganiseringen medføre usikkerhet med hensyn til arbeidsoppgaver, samarbeidspartnere, plassering, kollegaer og ledere. Det ser etter hvert ut til å være en forholdsvis apatisk holdning til dette. Bildet som tegnes sentralt og lokalt er altså svært ulikt.

Sentralisering

Resultatet av K&R-omorganiseringen er blitt en tydelig sentralisering, både organisatorisk og geografisk. Det første var en ønsket utvikling som var klart uttrykt i mandatet og lå til grunn for hele prosessen. Mindre åpent formulert var den omfattende *geografiske* sentraliseringen som følger av omorganiseringen, særlig i bransjeseksjonene. De andre seksjonene hadde en tung Oslo-dominans allerede før OU.

Leira og Otta ble altså avvirket som K&R-lokasjoner gjennom en annen prosess som pågikk parallelt med OUK&R. En lokasjon ble vedtatt avvirket i samband med OUK&R, nemlig Gran (se også omtale i avsnitt 4.1).

De ansatte ved det tidligere skattekontoret på Gran hadde – i likhet med de fleste ansatte i etaten – fått velge seksjon under ROS-prosessen. 6-7 ønsket seg til K&R. Det ble opprettet en gruppe på Gran som ble fjernledet fra Ski. Ifølge de tillitsvalgte ble det antydnet fra ledelsens side at gruppa kunne vokse. Men fra sommeren 2009 var tonen en annen, og Bemanningsgruppa foreslo altså nedlegging. I forhandlinger i januar 2010 ble Grans skjebne lagt inn i OU-prosjektet. Det hjalp lite. Prosjektet foreslo også nedlegging. “Men vi sto på hele tida og tok egne initiativer. Ellers ville vi ikke oppnådd noen gode løsninger for oss på Gran”, sier en informant fra Gran.

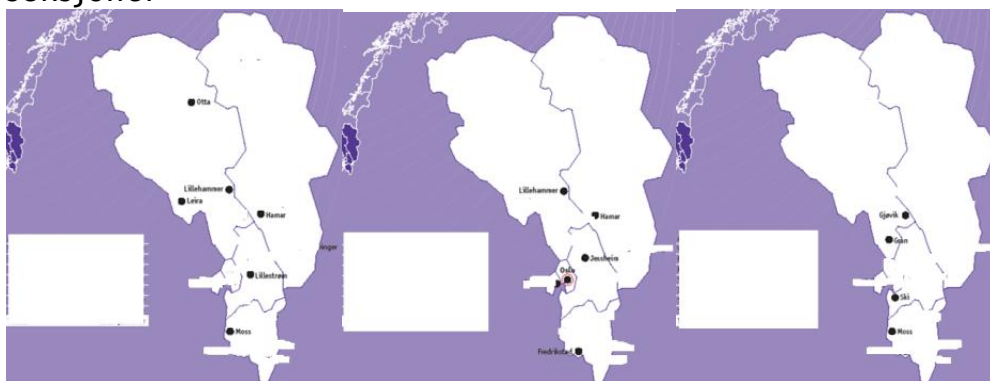
Da omorganiseringen skulle gjennomføres, ble de ansatte ved Gran-kontoret oppsøkt individuelt – før forhandlinger mellom partene - av seksjonssjef Erik Nilsen og tilbudt mellom tre og fem lønnstrinn for å flytte “frivillig” til Oslo. (Tilsvarende individualiserte samtaler ble foretatt i Ski. I referat fra møte 27.8.10 heter det at “NTL mener at dette burde vært drøftet i møte med de tillitsvalgte og at eventuelle avtaler vil kunne bli kjent ugyldige”.) De ansatte på Gran opplevde det som et forsøk på å splitte, og tilbudene ble avvist. Det ble deretter gjennomført formelle forhandlinger

om omplassering og kompensasjon for de fem ansatte i K&R-gruppa på Gran. I dag gjør Gran-ansatte seg blant annet følgende refleksjoner:

Fins det empiri på at store, slagkraftige miljøer nødvendigvis er bra, at det åpne landskapet i Oslo er bedre enn cellekontorene på Gran. Jeg har hørt om rapporter som sier at det er bedre produksjon blant fjernledede. Man gjør ikke nødvendigvis en bedre jobb av å reise til Gjøvik”

Men den *samlede* sentraliseringen av bransjeseksjonene i K&R er vesentlig sterkere og “framtidsrettet” enn nedlegging av noen mindre kontorer. Det framgår av følgende kart:

Figur 3. Lokasjoner for bransjegrupper i K&R i 2010. Tre seksjoner



Figur 4. Sannsynlige lokasjoner for bransjegrupper i K&R fra 2015³⁸. To seksjoner



Før OU-prosjektet besto bransjedelen av K&R som vi ser av tre seksjoner som alle var spredd over store deler av Skatt Østs områder og der en seksjon ikke var representert i Oslo overhodet. Etter OU er det blitt to bransjeseksjoner der begge har et “naturlig sentrum” i Oslo. Eller som det formuleres i høringssvaret fra

³⁸ Kartet viser sannsynlige lokasjoner hvis ledelsen får gjennomslag for sitt syn. NTL Skatt motarbeider en slik sentralisering som formelt ikke er vedtatt.

Bransjeseksjon 3: “Likeså fremstår Skattekvartalet i stadig større grad som regionens senter og “storstue” og et flertall av ledergruppen er at den oppfatning at en ny organisasjon må sikre at alle seksjoner er representert i Skattekvartalet”.

Seksjon *Bransje 1* har etter OU foreløpig grupper også i Fredrikstad og på Gjøvik. Men verken Fredrikstad eller Gjøvik er “satsingskontorer”. Det betyr at de ikke får nyansettelser når medarbeidere slutter. For Gjøvik “kan (det) være aktuelt med intern rekruttering på lokasjonen”. Men de ansatte på Gjøvik oppfatter selv at “Gjøvik er utrygt etter 2015”. Fredrikstad kan i følge OU-rapporten “ikke påregne eksterne eller interne tilsetninger”, og det heter videre at “ledelsen må fortløpende vurdere når det skal gjøres organisatoriske endringer”. Dette betyr i realiteten avvikling på nokså kort sikt. Fra 2015 vil Seksjon *Bransje 1* dermed etter all sannsynlighet bestå av grupper i Moss, Ski og Oslo, altså innen en radius på 60 km. Ved eventuell sentralisering til en av disse lokasjonene kan det i neste omgang argumenteres med at flytting av arbeidssted ligger innenfor styringsretten, slik det er gjort ved flytting av fastsettingsgrupper fra Skattekvartalet i Oslo til Sandvika (se under).

Når det gjelder Seksjon *Bransje 2* har den etter OU-prosjektet grupper på Lillestrøm, Jessheim, Hamar, Lillehammer og Oslo. Jessheim vil etter alt å dømme bli avviklet relativt raskt på samme måte som Fredrikstad. Dermed gjenstår to grupper i Lillestrøm, en i Oslo samt to grupper på Lillehammer og en på Hamar. Det er verdt å merke seg at OU-prosjektet foreslo å redusere til en gruppe på Lillehammer. Her kan det være grunn til å regne med ytterligere sentralisering og flytting med henvisning til styringsretten. Det kan nevnes at Arbeidsgruppen for utflytting av Skattekvartalet ba OU-prosjektet vurdere utflytting av K&R-grupper til Ski og Lillestrøm.

Flytting av FA-grupper fra Skattekvartalet

Regionavdelingen vedtok sommeren 2010 å flytte ansatte ved Fastsettingsavdelingen fra Skattekvartalet i Oslo til etatsens lokaler i Sandvika, 20 kilometer vest for hovedstaden. Både selve flyttingen og prosessen rundt den skapte svært mye misnøye blant de ansatte det gjelder. Mange mente at utflyttingen ”egentlig” var et uttrykk for en nedprioritering av fastsettingsavdelingen og styrt av behovene til K&R-avdelingen. NTLs syn er at flyttingen er en organisasjonsendring og at den derfor utløser forhandlingsrett. Ledelsen viser på sin side til at bakgrunnen er plassmangel fordi Skatt Øst må flytte ut av en etasje i Skattekvartalet og at overføringen til Sandvika ligger under styringsretten.

I et notat fra NTL Skatt Øst heter det at “vi finner grunn å påpeke at vi sjelden har mottatt så klare og unisone tilbakemeldinger fra våre medlemmer som i denne saken... Bakteppet for den utbredte misnøyen er en oppfatning om at FA i Skatt Øst helt siden ROS ved nærmest enhver anledning plasseres på sidelinjen som følge av at man ikke er del av regionens såkalte “satsingsområder”. Det vises også til at:

Avdelingsdirektør KR uttalte tidlig i plenumsmøte for KR at det ikke var aktuelt å utflytte noen fra KR med mindre individuelle forhold for den enkelte tilsa dette. I sin

OU-prosess har KR tvert i mot planlagt å flytte nåværende T/P Finansgruppe på Ski til Skattekvartalet, noe denne gruppen ikke ønsket. Videre har avdelingsdirektør K&R senere uttalt at hun ikke anser det nødvendig med noen utflytting for deres del på grunn av avgang og få tilsetninger i Skattekvartalet!

I et brev til Regionavdelingen ber NTL Skatts leder Stein Thorvaldsen om at beslutningen om flytting revurderes. Han påpeker at “vår lokalavdeling har den klare oppfatning at arbeidsgiver ønsker at de to FA-gruppene i Oslo må flytte ut for å gi rom for avdeling for Kontroll og rettsanvendelse som skal omorganisere... Ledelsen mener følgelig at plass må frigjøres slik at fagmiljøene på KR kan sitte samlet på bekostning av de to FA-gruppene i Oslo “ Han viser videre til at “flere medarbeidere føler seg urettmessig behandlet av Skatteetaten som arbeidsgiver. Likeledes føler mange at dette er uttrykk for en sterk nedprioritering av Fastsetting i Skatt Øst”.

I sitt svar sier regiondirektør Øyvind Strømme i Skattedirektoratet at flyttingen er innenfor det arbeidsforhold som er inngått: “Stillingsbetegnelsen er den samme og medarbeiderne har de samme arbeidsoppgavene”. Strømme konkluderer med at “organisasjonskartet ikke er endret” og at flyttingen ikke medfører at medarbeiderne “må flytte eller påføres vesentlige ulemper”.

Sentrale avgjørelser

Samtlige viktige avgjørelser i denne saken ble tatt i K&R-avdelingen sentralt i Oslo. All diskusjon der tillitsvalgte ble formelt rådspurt foregikk sentralt i K&R-avdelingen. I selve prosjektet var organisasjonene representert med avdelingstillitsvalgte. De ansatte i de berørte gruppene og lokasjonene kunne bare gjøre sitt syn gjeldende gjennom sin fagorganisasjon, eventuelt gjennom sine ledere i linjen. Formelle høringsinstanser var foreninger på *regionnivå* (Skatt Øst). Det var f.eks. NTL Skatt Øst og Skatteetatens juristforening Skatt Øst som var høringsinstans. Og de endelige forhandlingene om omorganiseringen foregikk på regionnivå. Det ble brudd i forhandlingene på grunn av en uenighet med YS-foreningen. Da ble Skatteetatens sentrale ledelse trukket inn som meglere.

Dette betyr at de ansatte på Gran, Jessheim, Ski, Lillehammer og andre kontorer som ble direkte berørt av endringene og som måtte bytte gruppe/seksjon og som i noen tilfeller måtte skifte arbeidssted ikke hadde direkte innflytelse på prosessen. De var helt avhengig av å få sine interesser ivaretatt av sentrale tillitsvalgte og eventuelt av egne gruppeledere (underdirektører) hvis de ville stå opp for sin gruppe/lokasjon.

Når rammene for OU-prosjektet var lagt og akseptert, var de sentrale tillitsvalgtes eneste reelle mulighet å arbeide for å utsette nedlegging av utsatte kontorer lengst mulig og dernest arbeide for best mulige individuelle kompensasjonsordninger.

Konklusjon

Selve OU-prosessen ble i all hovedsak gjennomført etter “boka”. Tjenestemannsorganisasjonene ble trukket tidlig inn i prosjektarbeidet. Drøftinger

og forhandlinger ble gjennomført etter regelverket. Men det er fire forhold ved denne prosessen som vi tror bidrar til en oppfatning i ganske store deler av organisasjonen og NTLs medlemsmasse om manglende reell innflytelse og medbestemmelse:

For det første er all formell og uformell medbestemmelse *sentralisert*. I dette tilfellet foregikk alle diskusjoner mellom ledelse og tillitsvalgte/ansatte rundt premisser, mandat og utredning sentralt i organisasjonen, på avdelingsnivå (selv om det også deltok personer som er fysisk plassert andre steder enn i Oslo). De øvrige delene av organisasjonen ble invitert til å uttale seg når man kunne velge mellom noen ferdigtygde alternativer (som i praksis alle gikk i samme retning).

For det andre ligger det tunge føringer til grunn for utredningsarbeidet. Dels skal det ikke brukes mer ressurser, dels skal det etableres “større og mer slagkraftige” miljøer. Dette premisset vil bety at bare løsninger som innebærer sentralisering kan oppfylle mandatet.

For det tredje holder ledelsen seg strengt til det formelle. Det viser seg på ulike vis: Ledelsen hører bare i svært begrenset grad på de ansattes innspill hvis de bryter med den overordnede sentraliseringspolitikken. F.eks. er det mulig å oppnå en viss *utsettelse* av lokasjonsavvikling, men det er ikke mulig for organisasjonene å oppnå “fredning” av lokasjoner. Begrunnelsen er i følge de tillitsvalgte at det er “for tungt” å administrere mange kontorsteder. Strategien skal ligge fast, uavhengig av foreningenes innvendinger..

Ledelsen synes heller ikke å komme organisasjonene i møte når det fremmes ønsker om medbestemmelse utover det som ledelsen oppfatter som de formelle rammene. I dette tilfellet ble et ønske om forhandlinger på flyttingen av fastsettingspersonale fra Oslo til Sandvika avvist. Det samme ble juristenes krav om stillingsbeskrivelser av gruppelederjobbene etter omorganiseringene. Ledelsen sto hardt på at disse ansettelsene var et rent ledelsesanliggende.

Men for det fjerde – og kanskje viktigst – oppfatter mange ansatte at ledelsen har langsiktige mål som ikke blir uttrykt åpent. I dette tilfellet er f.eks. det reist spørsmål om flyttingen av fastsettingspersonale til Sandvika gjøres for å rydde plass til en mer sentralisert K&R-seksjon. Det er også mye uro knyttet til skjebnen til alle typer grupper og jobber utenfor det sentrale Oslo-området. De ansatte oppfatter altså at det foregår en omfattende og langsiktig omstilling av hele etaten som de ikke får vite om, langt mindre har innflytelse på. Denne følelsen blir forsterket av de stadige omorganiseringene (som gjerne kalles “organisasjonsutvikling”).

4 Noen foreløpige konklusjoner

På bakgrunn av intervjuer med tillitsvalgte og ledere i Skatteetaten og studier av dokumenter, vil vi i denne siste delen antyde noen mulige forklaringer på vårt forskningsspørsmål:

Hvordan kan det ha seg at mens den sittende regjering i en rekke sammenhenger understreker at den ønsker en samfunnsmodell med bred medbestemmelsesrett for de ansatte i alle typer virksomheter, synes utviklingen å gå nokså systematisk i motsatt retning? Hvorfor er det så liten sammenheng mellom politiske ytringer og praksis?

Vi har i løpet av prosjektet testet ut noen mulige svar på spørsmålet.

- *ideologi*: nye idestrømninger om ”sterk ledelse” dominerer i etaten, ideer om at ”endring” er bedre enn ”stabilitet” har bred støtte.
- *lederrekruttering*: ledernes utdanning, kunnskaper, bakgrunn og ideologiske holdninger peker i retning av et mer ”amerikanisert” syn på hva som er god ledelse.
- *organisering*: ”dobbelorganiseringen” av Skatteetaten etter både funksjon og geografi gir et uryddig organisasjonskart.
- *ansvar*: uklare formelle ansvarsforhold, konsulentbruk, konsulenter ideer og interesser gjør reell medbestemmelse vanskelig.

Av disse mener vi å finne bekreftelse på særlig ”ideologi” og ”organisering”. Samtidig henger disse forklaringene sammen på den måten at den nye organiseringen av Skatteetaten legger all reell og formell medbestemmelse og innflytelse på svært få forhandlingsarenaer. Dermed blir det helt avgjørende hva slags ideologi som preger ledelsesrepresentantene i disse arenaene.

4.1 Konsekvenser for ansattes medbestemmelse av nye organisasjonsmodeller i offentlig sektor

Ny informasjonsteknologi, nye ledelsesteorier og NPM-ideer driver fram nye organisasjonsmodeller innenfor mange deler av den offentlige forvaltningen. Vi har sett at Skatteetaten bruker ønsker om mer effektivitet, mer spisset kompetanse og større grad av likebehandling som argumenter for satsing på landsdekkende, stedsuavhengig saksbehandling. Endringene begrunnes også med at man vil skape ”robuste og slagkraftige fagmiljøer”.

Fra sted til funksjon

Et kjernepunkt i ROS-prosessen var overgangen fra steds- til funksjonsbasert organisering. Før 2008 hadde 99 enheter i skatteetaten selvstendig ansvar for fastsetting og inndrivning av skatter og avgifter, med mer, innenfor sine avgrensede, geografiske områder. Før det var det et ligningskontor i hver kommune. Med Reorganiseringen av Skatteetaten (ROS) ble de 99 kontorene avløst av 5 selvstendige regioner med ”full og likeverdig oppgaveportefølje”, og noen få landsdekkende ansvarsområder. Regionene ble organisert med utgangspunkt i funksjoner (som fastsetting, kontroll og rettsanvendelse, innkreving, folkeregisteroppgaver, med mer). De som arbeider med samme oppgave kan være lokalisert på flere ulike steder. Dette er nærmere beskrevet i avsnitt 2.4 i denne rapporten. Der ble det også pekt på konflikten mellom nye organisasjonsløsninger og den personalpolitiske føringen for ROS-prosessen om at den skulle gjennomføres ved ”å flytte oppgaver, ikke folk”.

Erfaringene fra Skatteetaten viser at funksjonsorganiseringen har sterke, sentraliserende effekter. Innenfor hver region presser den fram organisering i færre og større enheter. På stadig nye områder reises spørsmålet om samling i en felles, landsdekkende organisasjon. Ytterligere sentralisering vil da være en naturlig konsekvens.

Gjennomgangen av de tre casene i denne rapporten – skanning av selvangivelser, sentralisering av arveavgiftsbehandlingen og organisasjonsendringene i avdelingen for kontroll og rettsanvendelse i Skatt Øst – hadde alle det til felles at oppgaver som tidligere var spredt utover blir sentralisert til færre og større enheter. Skanningen skal skje utenfor etaten og legger til rette for stedsuavhengig, mer sentralisert saksbehandling innen fastsetting, arveavgiften skal behandles i bare tre regioner under en felles, landsdekkende ledelse, og KR-avdelingen gjennomgår en klar sentralisering innenfor Skatt øst.

For de ansatte er sentralisering og større avmakt den åpenbare baksiden av ROS-medaljen. Den nye organisasjonsmodellen fører til at avstanden mellom arbeidstakerne og dem som har makt og myndighet i organisasjonen har blitt mye større. Der hvor det tidligere var en forhandlingsarena i hver kommune, blir det nå gjennomført forhandlinger for hele landet mellom toppledelsen i SKD og en håndfull

tillitsvalgte i Oslo. Tidligere kunne lokalt tillitsvalgte og lokale ledere forhandle, drøfte og samhandle om utvikling av organisasjon, arbeidsvilkår og prioriteringer på mange hundre kontorer spredt over hele landet. I dag foregår de på et lite fåtall forhandlingsarenaer. De skjer enten ved hovedkontoret for regionen eller i direktoratet på Helsefyrtårnet i Oslo. Den nye modellen har betydelige konsekvenser for fagbevegelsen i skatteetaten.

Konsekvensene har blitt tydelig demonstrert i forbindelse med alle de tre casene som er presentert i denne rapporten. I skanning-saken har vi sett at en prosjektorganisasjon helt uten ansatte- eller partsrepresentasjon tegnet kontrakt med en ekstern leverandør uten at spørsmålet ble tatt opp med organisasjonene på forhånd. I neste runde legger dette til rette for stedsuavhengig saksbehandling. I seg selv kan stedsuavhengig teknologi brukes til å desentralisere virksomhet, men andre forhold trekker i motsatt retning. Vi har sett at kravene om sterke og robuste fagmiljøer gjør at mindre grupper slås sammen, og at store grupper noen ganger samlokaliseres. Når dette i tillegg kobles opp til sterkere fokus på likebehandling og lik kompetanse i ulike deler av organisasjonen, kommer spørsmålet om samling i landsdekkende enheter opp. Selv om sentralisering i denne sammenheng ikke nødvendigvis betyr lokalisering til Oslo-området, betyr det oftest konsentrasjon – til få og store enheter rundt i noen av landets storbyer.

Arveavgiftsbehandlingen ble i 2008 sentralisert fra 18 fylker til de fem regionene. Fra 2012 vil den foregå i bare tre regioner, og beslutningen om felles, landsdekkende ledelse legger til rette for ytterligere sentralisering.

I OU-KR-prosessen i Skatt Øst har sentralisering og rendyrking av funksjonsorganiseringen stått helt sentralt. Noen lokasjoner er allerede vedtatt lagt ned og flere er under mer og mindre langsom avvikling. Der hvor det tidligere var kontorer og fagmiljøer spredt rundt hele Østlandet, skjer det nå en systematisk sammenklumping langs aksene Moss - Oslo – Hamar.

Felles for disse prosessene er at medarbeidere rundt om i kommuner og på kontorer opplever at arbeidsplassen deres blir flyttet eller fjernet, uten at verken de eller fagforeningene har reell innflytelse på beslutningene. Fagforeningene har forhandlingsrett når organisasjonskartet skal endres (HA § 13), men når store endringer er vedtatt i ledelsen er innflytelsen i praksis redusert til diskusjoner om hvilke personalpolitiske virkemidler som skal brukes i forhold til dem som blir berørt av nedlegginger / organisasjonsendringer.

Sjefen og makta sitter langt borte

Det er også sånn at de som får fortsette på det samme kontoret, men i en ny, funksjonsbasert organisasjon, opplever at de ikke har noen sjef eller overordnet som har forhandlingsfullmakt eller mulighet til å bestemme noe som helst på arbeidsplassen din.

Dette kan belyses med et eksempel fra Skatt Øst. I forbindelse med ROS ble det innen funksjonsområdet Kontroll- og rettsanvendelse (KR) i Skatt Øst bestemt at det skulle være en KR-gruppe på Gran på Hadeland. I perioden 2008-2010 var det mye fram og tilbake i forhold til om KR-gruppa på Gran skulle opprettholdes eller legges ned. I et notat som beskriver prosessen sett fra de ansattes ståsted heter det:

På grunn av usikkerheten rundt KR på Gran gikk en medarbeider over til fastsetting på Gran. Leder av gruppen sluttet. Vi ble da ledet av en leder på KR Lillehammer. Etter hvert sluttet også denne lederen, og vi ble da fjernledet av en leder på KR Ski. ... Ledelsen i Skatt Øst gikk etter hvert inn for forslaget i bemanningsrapporten om at KR Gran skulle nedlegges. Fordi KR Gran var egen "boks" ble forslaget om nedleggelsen en forhandlingssak. Takket være god innsats fra NTL Skatt ble det før sommeren 2010 forhandlet frem en løsning som gikk på at KR Gran ble nedlagt, men at vi som da tilhørte KR Gran (vi var nå igjen fem personer) fortsatt skulle tilbys arbeid i andre KR grupper og fortsatt ha Skatt øst Gran som kontorsted. Det ble i løpet av høsten 2010 inngått individuell avtale med hver enkelt. Dette resulterte i at tre personer tilhører en KR gruppe i Oslo, mens to personer tilhører KR Gjøvik.

Referatet illustrerer flere av de poengene vi er opptatt av her. Organisasjonsendringene gjennomføres slik ledelsen ønsker, og i skjæringspunktet mellom ny organisasjon og personalpolitikk finner man kompromisser som åpenbart ikke kan vare ved særlig lenge. Det lages organisasjonsløsninger hvor ansatte og ledere sitter på forskjellige steder, hvor det ikke skal skje nyansettelser, hvor fagmiljøer smuldrer opp og hvor alt har preg av midlertidighet.

Men det er ikke bare der hvor grupper eller fagmiljøer er under avvikling at sjefen sitter langt unna. Både innen regionene og i de landsdekkende funksjonsområdene kan grupper med like oppgaver være spredt på flere kontorer. Riktignok skal hver gruppe ha en egen gruppeleder, men dette er en funksjon uten makt til å inngå avtaler med arbeidstakernes tillitsvalgte. På ett kontor kan det i tillegg være grupper fra ulike funksjonsområder, men uten at noen av dem har annet enn en (i vår sammenheng maktesløs) gruppeleder på dette stedet. Her opplever man suboptimalisering "på alle måter". Den lokale gruppelederen har ingen myndighet i forhold til prioritinger, organiseringer eller avtaleforhold, og grupper plassert på samme kontor skal ikke samarbeide eller hjelpe hverandre. Det finnes en lokal kontorleder, men vedkommende har kun ansvar for den praktiske organiseringen av kontoret (inkl. HMS-forhold)³⁹. Problemene skal løses innenfor de områder de hører hjemme, og eventuelle forhandlinger skal skje sentralt.

Konsekvensene av denne organisasjonsmodellen er at de ansatte ikke lenger har kanaler eller arenaer for lokale saker / problemer / anliggender. Det finnes ikke lokale parter til å handtere dem, og de oppleves ofte som "for små" til å bringes inn for sentrale forhandlinger. Sentralt finnes det verken kapasitet eller tilstrekkelig lokalkunnskap til at de kan løses på en god måte. I de store sakene har ledelsen

³⁹ Henvising til dokumentet

initiativ- og definisjonsmakta, og det meste blir som de har bestemt. Vedtakene fattes sentralt – langt borte. Resultatet er passivitet og mindre interesse for fagforeningsarbeid lokalt. Sett nedenfra har fagforeningene blitt mindre relevante.

For det andre er reell medbestemmelse også resultat av *uformelle* strukturer og faglig-politisk press. En klassisk norsk sosiologisk undersøkelse, Sverre Lysgaards *Arbeiderkollektivet* viste på 1960-tallet hvordan arbeidstakerne gjennom uformelle normsystemer etablerte et “forskansningssystem” mot overutnytting og dermed tvang arbeidsgiverne til å ta hensyn til deres interesser gjennom formelle og uformelle “aksjoner” og aksjoner på ulike nivå.

Når makten sentraliseres, slik det har skjedd i Skatteetaten det siste tiåret, blir mulighetene til denne typen press og forskansning mindre. Det er vesentlig enklere for tillitsvalgte på *lokalt* nivå å få gjennomslag for sine standpunkter, fordi de lokale ledere er avhengig av lojalitet fra flertallet av de ansatte for å kunne løse oppgavene på en effektiv og ubyråkratisk måte. Når de lokale lederne mister makt, mister både de og de ansatte i deres lokasjoner formelle og uformelle forhandlingsmuligheten.

På sett og vis har marginaliseringen av de lokale partene sin motpol i at stadig flere og stadig mer betydningsfulle problemstillinger må løses sentralt. Det gjør det sentrale tillitsvalgtarbeidet både mer interessant og mer krevende.

En gjennomgang av dagsordenen og sakspapirer for et utvalg av de såkalte Fellesmøtene mellom skattedirektøren og organisasjonenes sentralt tillitsvalgte, vitner om mange saker, til dels enorme mengder sakspapirer, og en forholdsvis overfladisk behandling. Av programmet for et tilfeldig møte i fellesutvalget vinteren 2011 er det ført opp 16 punkter på dagsordenen (over to dager), og de forhåndstilsendte sakspapirer utgjør i gjennom snitt 20-25 sider pr sak. Innkalling og sakspapirer ble sendt ut 6 dager før møtet.

Ansvarlige for ulike områder og prosesser orienterer i disse møtene om premisser, status og framdrift i planprosesser og prosjekter, men med begrensede muligheter for oppfølging og diskusjon. Det er få forhandlingssaker i fellesmøtene,⁴⁰ og gode diskusjoner forutsetter vel forberedte deltagere og tilstrekkelig tid. De tillitsvalgte opplever at dette sjelden er tilfelle. Den store mengden sakspapirer kommer som regel bare en uke før møtene. Mulighetene for å forberede seg grundig i forhold til alle sakene er svært begrensede.

I beste fall kan informasjonen i fellesmøtene brukes som utgangspunkt for å kreve oppfølging, drøftelser og eventuelle forhandlinger i andre sammenhenger. I praksis kan det nok glippe, både i forhold til å vurdere hvilke saker som er viktige / uviktige og i forhold til hvordan og når de eventuelt skal følges opp. Mange og store saker, deltakelse i et utall møter og konferanser, osv. gjør at de tillitsvalgte ofte har begrenset

⁴⁰ Det forekommer forhandlingssaker på Fellesmøtet eller egne forhandlingsmøter, men det er sjelden. De fleste fellesmøtesaker er rene informasjonssaker og noen færre drøftingssaker.

kapasitet til å trekke lokale tillitsvalgte inn i oppfølging / videre saksbehandling. Vi har fått en situasjon der tillitsvalgte på virksomhetsnivå og regionnivå er overbelastet, mens de lokale tillitsvalgte ikke lenger har oppgaver eller betydning.

Dersom fagbevegelsen skal overleve innenfor den funksjonsbaserte og stadig mer sentraliserte organisasjonsmodellen i skatteetaten, må motsetningen mellom topp og bunn i organisasjonen løses på en bedre måte.

Politikerne vil ikke - de ansatte får ikke

De NPM-inspirerte endringene i offentlig sektor sentraliserer stadig mer makt til toppledelsen i departementer, etater og selskaper. Politikerne overfører makt til byråkrater og ulike styrever for å slippe å ta ansvaret for strategiske avgjørelser. I en komplisert verden virker det som om politikerne trekker seg bort fra konkrete beslutninger og valg, også når de har vidtrekkende og strategiske konsekvenser.

Tydligst vises dette i helse-, universitets- og høyskolesektoren. Der har såkalt "fristilling" – i foretak og institusjoner – overført makten til ledelsen og "uavhengige" styrever. I de regionale helseforetakene (RHF-ene) gjennomfører styrene strukturendringer og omorganiseringer som tidligere klart var innenfor politikernes ansvarsområde. Lokalsykehus tømmes for oppgaver, akutt- og fødetilbud legges ned og behandlingstilbud sentraliseres uten at politikerne er direkte involvert eller tar ansvar. I universitetene innføres finansieringssystemer som tvinger fram effektiv samlebåndproduksjon, med fokus på "produksjon" av studiepoeng og flest mulig poeng fra publisering i prestisjetunge tidsskrifter.

Formelt skal de ansattes medbestemmelse ivaretas ved at de har representanter i styrene i foretakene og institusjonene. Som i privat sektor har de ansatte maksimalt en tredel av styrerepresentantene, slik at det aldri er snakk om bestemmende innflytelse. Men under gitte omstendigheter kan allianser mellom ansattes representanter og andre etablere et flertall, og representasjonen er i alle fall bedre enn ingen ting.

I offentlig forvaltning finnes det ikke styrever eller andre maktsentra hvor de ansatte er representert. Når politikerne så delegerer makten til byråkratene, og ledelsen ikke trenger å gjøre annet enn å informere / eventuelt drøfte med de tillitsvalgte hva de har bestemt, er de ansattes innflytelse over strategiske beslutninger mer og mindre ikke-eksisterende. Tidligere kunne fagforeningene gå i dialog med politikerne for å fremme og få tatt hensyn til sine synspunkter og interesser. Når politikerne har abdisert og skyver byråkrater og oppnevnte styrever foran seg, har denne kanalen utspilt sin rolle. Vi har fått en situasjon i offentlig forvaltning hvor politikerne ikke vil ha makt og hvor de ansatte ikke får innflytelse og makt.

Det er sterkt påkrevd med en gjennomgang av dagens Hovedavtale for staten med sikte på å gjøre de ansattes muligheter for medbestemmelse reell. Gjennom en eller

annen mekanisme må de ansatte være representert med sine tillitsvalgte i forhold til overordnede, strategiske beslutninger i etatene.

Forhandlingsrett ved outsourcing

I saken om utsetting hvor et eksternt firma fikk oppgaven med skanning av selvangivelser ble en annen svakhet ved dagens avtalesystem illustrert. Bestemmelsene om forhandlingsrett er i dag kun knyttet til endringer av organisasjonskartet (HA § 13) for medarbeidere i eksisterende organisasjon. Ny teknologi kan gjøre spørsmålet om outsourcing aktuelt i stadig nye sammenhenger. Dersom ledelsen velger løsninger som innebærer at oppgavene settes ut til eksterne firmaer, vil dette undergrave arbeidsplasser og utviklingsmuligheter for de offentlig ansatte. Og det kan skje uten at ledelsen trenger å forhandle med organisasjonene i offentlig sektor.

Dette hullet i avtaleverket bør tettes. I prinsippet bør de ansattes organisasjoner ha forhandlingsrett i alle saker hvor det er snakk om outsourcing av oppgaver fra offentlige virksomheter.

4.2 Konsekvenser for ansattes medbestemmelse av ny ledelsestenkning i offentlig sektor

Hva betyr “medbestemmelse” i Staten?

I del 1 av denne rapporten har vi vist til to helt ulike tradisjoner for “medbestemmelse”, den norske modellen og den amerikanskinspirerte HR-modellen.

Det er for tida uavklart hva politiske myndigheter mener med “medbestemmelse” i Staten og hvilken av de to tradisjonene de henviser til når de snakker om “medbestemmelse”. Vi har i del I henvist til at den offentlige utredningen (NOU 2010:1) om medbestemmelse helt unnlot å ta stilling til spørsmålet. Og hvis man f.eks. finleser regjeringserklæringens formuleringer om medbestemmelse handler de *ikke nødvendigvis* om medbestemmelse som demokratiske rettigheter (slik fagbevegelsen alltid har oppfattet det). De kan like gjerne tolkes som om man snakker om medbestemmelse som effektiviseringsredskap for ledelsen. I Regjeringserklæringen heter det f.eks. at ”innflytelse og medbestemmelse for offentlig ansatte og deres organisasjoner er et avgjørende virkemiddel” i fornying av offentlig sektor og at regjeringen skal ”føre en aktiv arbeidsgiverpolitikk der ledere og ansatte spiller på lag. Vi vil videreføre lov og avtaleverk for medbestemmelse og medvirkning. Dette bidrar til effektiv utvikling, oppgaveløsning og resultater.”

Dette *kan* tolkes som en tilslutning til den norske modellens grunntanke om involvering og medbestemmelse som en demokratisk rettighet. Men formuleringene kan med like stor rett tolkes som en tilslutning til en HR-tenkning der medbestemmelse først og fremst (og iblant *bare*) skal bidra til effektiv “utvikling, oppgaveløsning og resultater” for mål som allerede er gitt.

Hvis partene har helt ulik oppfatning av hva innholdet i selve det sentrale begrepet medbestemmelse skal være, kan det legge grunnlaget for den betydelige misnøye vi ser i statlig sektor i dag.

HR-innflytelse i Skatteetaten

Hvilken forståelse av medbestemmelse er det som dominerer i Skatteetatens toppledelse som etter omorganiseringene er tjenestemannsorganisasjonenes motpart i de aller fleste saker?

Vi vil gi noen foreløpige svar på dette ved å analysere skriftlige formuleringer av etatens HR-strategier, dels i etatens ledelsesbrosjyre, dels i den ferske utlysingen av “Strategisk stilling som HR-direktør i Skatteetaten” og dels av casene i denne undersøkelsen.

HR-strategien

Skatteetaten har vedtatt en HR-strategi. Denne strategien er stort sett en avskrift av de amerikanskutviklede ledelsesmodellene som promottes av organisasjoner som HR Norge og som vi har presentert i del I. På flere områder er dette en strategi som har et innhold som klart avviker fra det som blir oppfattet som norsk modell for medbestemmelse. Men det oppfattes ikke slik av etatens ledelse. Tvert i mot, det blir hevdet overfor oss at dagens HR-strategi bare er en videreføring og forbedring av etatens gamle personalpolitikk, og at mens personalavdelingen tidligere bare passet på at reglementer ble fulgt, sørger dagens HR-avdeling for å følge opp medarbeiderne individuelt på en god måte.

Dette er etter vårt syn en forenkling.

Først: Det står uthevet i Skatteetatens HR-strategi at “*alt som gjøres på HR-området skal styrke etatens evne til å oppnå mål og resultater*”. Eller med som vi viste i del I med Kjell Arne Røviks ord “HR er et virkemiddel til å realisere organisasjonenes overordnede målsettinger”. Tidligere hadde personalavdelinger også et blikk på ansattes behov som kan være i konflikt med virksomhetens resultatmål. Det er altså nå borte i Skatteetaten.

Hvis man da forutsetter at mål og resultater er fastsatt av ledelsen, handler HR i Skatteetaten i all hovedsak om å sørge for at medarbeiderne bidrar mest mulig effektivt til at disse målene blir nådd.

I etatens presentasjon av sin HR-strategi heter det at “HR-området dekker prosesser som omhandler å tiltrekke, utvikle og beholde medarbeidere, samt avvikle arbeidsforhold”. Alt dette er arbeidsområder som i “den norske modellen” har vært sentrale arbeidsområder for fagbevegelsen (lønnsdannelse, videreutdanning og forfremmelser/oppsigelser). Et avgjørende spørsmål er derfor hvilken rolle fagforeningene er tenkt å ha innenfor denne strategien. Det er da verdt å merke seg at det står *ingenting* om fagforeninger, tillitsvalgte, avtaler eller ansattes medbestemmelse i brosjyren “HR-strategi for Skatteetaten” eller i Power Point-presentasjonen med samme navn.

I brosjyren “Ledelse i Skatteetaten” er fagforeninger og tillitsvalgte også fullstendig utelatt, mens avtaleverket er nevnt i en bisetning: “Skatteetaten som statlig forvaltningsorgan skal følge og etterleve det felles lov- og avtaleverket som gjelder for alle offentlige virksomheter”. Og det skulle strengt tatt bare mangle.

Denne systematiske utelatelsen av alt som har med ansattes og fagforeningers medbestemmelse å gjøre er helt i tråd med HR-ideologien der representativ innflytelse og fagforeninger ganske enkelt ikke finnes eller oppfattes som hindringer, slik det går fram av HR Norges “lederundersøkelse”, som vi har referert i del I.

Det er i tillegg slik at i den nye organisasjonsstrukturen i Skatteetaten skal ledere flest *ikke* ha noen formell kontakt med tillitsvalgte eller fagforeninger. Som vi har vist, foregår drøftinger bare på avdelingsnivå og forhandlinger bare på regionnivå. HR-ledelsen er helt klar på at man ikke vil ha forhandlinger eller drøftinger på gruppenivå. På den annen side er det “nærmeste leder” (som for de aller fleste ansattes del er gruppelederen) som har ansvaret for den enkelte medarbeider og det er til ham eller henne den enkelte medarbeider skal henvende seg.

Ifølge informantene er det også slik at i medarbeider- og arbeidsmiljøundersøkelser blir de ansatte ikke bedt om å vurdere virksomhetsledelsen eller organisasjonen som sådan, men bare bedt om å vurdere sin “nærmeste leder”. Og det skjer at “nærmeste leder” ber sine underordnede tynt om ikke å la generell misnøye med arbeidsgiver gå ut over ham eller henne. Problemet for de ansatte er at de ikke har noen annen måte å gi uttrykk for misnøye på.

Måling av verdier og holdninger

I HR-strategien fram mot 2015 heter det innledningsvis:

Vi når målet om felles kultur i 2015 når:

- ledere og medarbeidere kjenner etatens visjon, verdier og etiske retningslinjer.
- vi stiller tydelige forventninger til den enkeltes atferd og resultater.
- alle ledere bruker mer tid på systematisk medarbeider-oppfølging.
- vi har en framtidsrettet personalpolitikk med hensyn til lønn, karriereveier og belønning.

I følge strategien skal disse målene nås ved å prioritere blant annet:

- en framtidsrettet personalpolitikk mht lønn, karriereveier og belønning
 - *tiltak 2010: Revidere personal- og organisasjonspolitikken, herunder belønningspolitikken (3.2)*
- oversikt over ressurs- og kompetansebehov på kort og lang sikt
 - *tiltak 2010: Utvikle felles prosesser og verktøy for kompetansestyring (4.2)*
- fastlagte kompetansekrav for ulike stillinger/roller i etaten
 - *tiltak 2010: Utvikle og utprøve et opplegg med kompetansekrav for ulike stillinger/funksjoner i etaten (4.3)*
- felles kompetanseutviklingsprogrammer
- forpliktende individuelle kompetanseutviklingsplaner
 - *tiltak 2010: Systematisk medarbeideroppfølging (3.1)*
- ledelsesverktøy for sentrale prosesser
 - *tiltak 2010: systematisk medarbeideroppfølging (3.1)*
- Systematisk og konsekvent medarbeideroppfølging med tydelige forventninger til den enkeltes mål og resultater

- tiltak 2010: systematisk medarbeideroppfølging (3.1)
- tiltak 2010: Utvikle HR-funksjonen i enhetene (5.4)

Vi ser at tanken er at ledelsen bestemmer seg for hva slags kompetanse medarbeiderne skal ha på et gitt tidspunkt (2015). Denne kompetansen er både formell og uformell (atferd). Deretter skal det inngås “forpliktende individuelle kompetanseutviklingsplaner” med hver enkelt medarbeider som så blir fulgt opp med “systematisk medarbeideroppfølging” som er basert på “gode ledelsesverktøy for sentrale HR-prosesser”.

Det skal videre utvikles og innføres en “ny mal for utviklingssamtaler for medarbeidere”. Dette er til nå blitt kalt “medarbeidersamtaler”. Forskjellene på “utviklingssamtaler” og “medarbeidersamtaler” er blant annet at mens de siste er en form for samtaler der medarbeiderne også kan stille krav til arbeidsgivere og arbeidsmiljø, har de første i all hovedsak som mål at medarbeiderne skal forplikte seg på personlige utviklingsmål i tråd med virksomhetens interesser. Og de må *alltid* utvikle seg. Det som var bra nok i fjor er ikke bra nok i år.

Samlet sett er dette en typisk HR-strategi som kalles “performance management” eller “prestasjonsledelse” der de “gode ledelsesverktøy” er prestasjons- og resultatvurderinger som normalt gjøres ved hjelp av kvantitative mål som blir fastlagt ved telling av utførte arbeidsoppgaver og svar på ulike typer medarbeiderundersøkelser.

Det skal “systematisk og konsekvent” kontrolleres om hver enkelt medarbeider når sine mål og skaper resultater. Det slås fast at lønn, karriereveier og belønning skal individualiseres og knyttes til om den enkelte oppnår “mål og resultater” som igjen vil være knyttet til Skatteetatens mål og resultatkrav.

Som man ser, er det heller ikke tilstrekkelig å nå de mer objektive resultatmålene. De ansatte skal også ha en *atferd* som er i tråd med ledelsens forventninger. Hva dette betyr blir sjelden formulert tydelig i HR-ideologien. Men i praksis handler det normalt om at ansatte skal vise gode *holdninger*. Holdninger er langt mer diffuse og uklare enn resultater, og det betyr i realiteten at ledelsen står helt fritt til å avgjøre hvilke medarbeidere som skal forfremmes, få lønnsøkninger eller avvikes. Hvilken rolle skal fagforeninger, tillitsvalgte og medbestemmelsesretten spille i et slikt system?

Ifølge HR Norge og Ernst & Young har det “vært lite tradisjon og lav toleranse for måling av prestasjoner og resultater, særlig på individnivå i offentlig sektor”, Det skyldes angivelig at “private virksomheter ofte opererer i et handlingsmiljø med større direkte, markedsmessig konsekvens og i tillegg kan påvirkes av å operere i flere land som gjerne har andre ledelseskulturer enn Norge”.

I HR-undersøkelsen i 2009 kunne man se en endring i dette: “Det er imidlertid slående i hvilken grad alle tre gruppene (altså privat, offentlige eide og offentlige

ledere. Vår anm.) har ambisjoner om å øke en “performance management”-orientert ledelesepraksis”. Og HR Norge spør: “..ut fra den sterke spredningseffekten vi ser av ledelsepraksis vi opplever, som i stor grad er fra internasjonal til norsk og fra privat til offentlig sektor, vil antakelig også offentlig sektor stå foran spennende utfordringer i tiden som kommer... stadig større grad av ledere og medarbeidere med ulik bakgrunn vil kunne gi sterke impulser til å fornye en ‘norsk’ ledelsesmodell, også innen offentlig sektor”.⁴¹

Stillingsutlysningen

I mars 2011 ble det utlyst en “strategisk stilling som HR-direktør i Skatteetaten”. Utlysningsannonseren slår fast at Skatteetaten skal bli “ledende innenfor HR”, noe som HR-bransjen selv mener må bety et avgjørende brudd med tradisjonell ledelse i offentlig sektor.

I stillingsutlysningen sies det at direktøren må ha “kompetanse innen endringsledelse og evne til å se utviklingstrekk, være strategisk orientert og ha god gjennomslagskraft”. HR-direktøren leder en stab på åtte medarbeidere, rapporterer til Skattedirektøren og inngår i toppledergruppen.

Vi ser altså at HR-direktøren og den lille staben *ikke* har de gamle oppgavene til et personalkontor. I utlysningen påpekes også at “tjenesteavtalene på HR-området har “SITS som leverandør”. Det er altså ikke HR-staben som ivaretar rutineoppgavene knyttet til lønn, arbeidsavtaler mm: Det er “satt bort” til SITS – på samme måte som slike tjenester ofte blir satt bort til eksterne firmaer. Den direkte kontakten med de 6000 ansatte i etaten er overlatt til linjelederne og SITS. Dette er helt i tråd med “strategisk” HR slik den beskrives av forskere på området, der de “gamle” personaloppgavene som lønn osv. gjerne outsources. Derimot har HR-direktøren ansvaret for “forholdet til sentrale tillitsvalgte”. Det betyr blant annet ansvaret for å sørge for at de formelle reglene i avtaleverket etterleves.

HR-staben har videre ansvaret for “utvikling og oppfølging av etatens strategier, politikker og rammeverket for styring og oppfølging”. I vanlig HR-tenkning betyr dette at dens oppgave er å utvikle strategier og systemer for å måle den enkelte medarbeiders individuelle prestasjoner og atferd.

Samlet ser vi at dette er helt i tråd med det som Røvik kaller strategisk HR” (se avsnitt 2.2) der ”HR-tiltak omdefineres fra å være redskap for å bedre de ansattes vilkår til i større grad å bli styringsredskap for ledelsen. Det innebærer at HR-innsatsen i langt større grad enn tidligere defineres som et virkemiddel for å realisere organisasjonenes overordnede målsettinger. Og det medfører gjerne også organisatorisk omlegging av HR-funksjonen, bl.a. ved at øverste HR-ansvarlige i svært mange tilfeller nå innlemmes i organisasjonens toppledelse”.

⁴¹ HR Norge: *Lederundersøkelsen 2009*

Casene

Vi kan også se elementer av HR-tenkning i våre case. Først og fremst gjelder det hvordan målene ikke er forhandlingsbare og hvordan sjefene ikke tar hensyn til tjenestemannsorganisasjonenes syn hvis de ifølge ledelsen ikke fremmer måloppnåelse. I slike tilfeller følges i hovedsak boka formelt, men organisasjonenes syn blir uansett oversett hvis deres oppfatninger er i strid med etatens strategi, som i to av casene (skanning og arv) ble lagt i rene ledelsesfora.

I skanningsaken ble NTLs protester mot outsourcing avvist uten videre. Ledelsen oppfatter outsourcing av denne typen oppgaver som en “naturlig” løsning som ikke er gjenstand for diskusjon, og regelverket gir ikke NTL forhandlingsrett ved outsourcing av “nye” oppgaver som omfattende dokumentskanning.

I arvesaken ble NTLs protest mot sentralisering avvist. Her hadde organisasjonene forhandlingsrett, men i forhandlingene ble det bare gjort en kosmetisk endring ved at personalansvaret for de ansatte med arveoppgaver ikke ble lagt sentralt, men til regionene der de ansatte har sitt arbeidsted. Ledelsens begrunnelse var at behandlingen av arvesaker bli “best” hvis den gjøres mer sentralisert.

I OUK&R ble NTLs og SKLs protester mot avvikling av noen lokalkontorer og styrt avvikling av flere andre avvist med henvisning til at disse hadde for få ansatte, dels at det er nødvendig med sentralisering for å skape “slagkraftige miljøer”. I ansettelse av nye gruppeledere i K&R-avdelingen der SJs innvendinger mot at prosessen gjorde det umulig å få til en formell likebehandling av eventuelle interne søkere, ble sett bort fra.

Informantene hevder også at ledelsen iblant går “rundt” de ansattes formelle rettigheter ved f.eks. å la være å ansatte nye medarbeidere i grupper man ønsker å nedlegge eller står på sitt med visse kosmetiske forbedringer (slik det skjedde i arvesaken). Det er også ofte slik at organisasjonene er uenige seg imellom, noe som selvfølgelig gjør det enklere for ledelsen å overse innvendingene. I alle tre casene vi har undersøkt var tjenestemannsorganisasjonene splittet i sine synspunkter.

Det er samlet sett en rimelig tolkning av dette at Skatteetaten gjennom sin nye HR-strategi er i ferd med å innføre ledelsesformer som bryter med det som har vært vanlig i offentlig sektor. De *formelle* rettighetene til medbestemmelse i norsk statlig sektor er, som vi har påpekt over, relativt svake. Når de ansatte i Skatteetaten i tidligere undersøkelser har gitt uttrykk for at de har god medbestemmelse kan det skyldes at arbeidsgiver har oppfattet at de ansattes organisasjoner hadde *rett til* demokratisk medbestemmelse og at tjenestemennenes syn derfor ble tillagt betydelig vekt. Ledere i Staten har oppfattet medbestemmelse som en faglig-politisk *rettighet* som de pliktet å ta hensyn til selv om de rent formelt har kunnet se bort fra den. Vår undersøkelse tyder altså på dette i mindre grad er tilfelle i dag. Organisasjonene på virksomhetsnivå har ved de siste årenes evalueringer av samarbeidet etter hovedavtalen, påpekt at

medbestemmelsen blir svekket. Og også gitt skattedirektoratet dårlig skåre på et skjema i den forbindelse.

4.3 Hva kan gjøres?

Det er liten grunn til å tro at situasjonen i Skatteetaten er annerledes enn i andre deler av statsforvaltningen mht de ansattes muligheter for medbestemmelse. Men bare videre undersøkelser og forskning kan avklare hva som er en generell utvikling og hva som er særegenheter innen ulike etater og virksomheter. Våre funn fra Skatteetaten underbygger i alle fall at det her har utviklet seg en økende avstand mellom formaliteter og realiteter på dette området. De ansatte og deres organisasjoner har nå minimal innflytelse på etatens overordnede strategier og prioriteringer. Skatteetaten er åpenbart blitt en mer sentralisert, mer toppstyrt og mer ledelsesstyrt organisasjon i løpet av de siste ti årene. Medbestemmelse er mer og mer blitt omdefinert til medvirkning. De ansatte og deres organisasjoner skal medvirke til å sette ledelsens beslutninger ut i livet, men ikke ha medinnflytelse på selve beslutningene.

Dersom denne utviklingen skal reverseres, må det gjøres en rekke grep. NTL og andre deler av fagbevegelsen må sette diskusjon om dette på dagsordenen. Som et innspill til diskusjonen vil vi her kaste fram noen momenter, som alle sammen helt sikkert trenger mer diskusjon og grundigere gjennomarbeiding.

1. Den politiske kanalen må revitaliseres. I den norske modellen er samarbeidet mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og staten et sentralt element. Jo mer makt og myndighet som overlates til toppbyråkrater og etatsledere, dess mindre vil politikernes påvirke de viktige veivalgene som skjer i etatene. Og i like stort monn forsvinner fagbevegelsens muligheter for påvirkning via den politiske kanalen. NTL bør ta initiativer overfor LO og partiene for å gjennomgå hvor politikken i forhold til statsforvaltningens utvikling begynner og slutter, og hvordan fagbevegelsen kan påvirke utviklingen.
2. De ansattes organisasjoner må bli representert i de fora som utvikler og bestemmer strategier og overordnede prioriteringer i skatteetaten (og andre deler av statsforvaltningen). På linje med at de ansatte er representert i bedriftenes styrer i privat sektor, må de ansatte bli representert i de organene i statsforvaltningen som har den reelle makta. I Skatteetaten betyr dette at organisasjonene bør bli representert i Skattedirektørens ledergruppe (SLG) og i Etatens ledergruppe (ELG). På samme måte bør de være representert i de fora som har reell makt i regioner og landsdekkende tjenester.
3. Det bør foretas en gjennomgang av Hovedavtalen for staten med sikte på å klargjøre og utvide omfanget av saker og sammenhenger hvor organisasjonene har forhandlingsrett. Det bør særlig ses på om den kraftige sentraliseringen som har funnet sted de siste årene kan reverseres på noen områder. Makt bør flyttes til lavest mulig nivå, slik at de ansatte har en reell mulighet til å påvirke de beslutninger som får konsekvenser for deres

arbeidssituasjon og arbeidsvilkår. De tillitsvalgte på lokalt nivå må møte ledere med beslutningsmyndighet.

4. Særskilt bør det komme inn en bestemmelse i Hovedavtalen om at det er forhandlingsrett på alle forslag om outsourcing av oppgaver fra offentlig sektor. Dagens avtale tar ikke høyde for at ny teknologi og nye ledelsesteorier kan føre til at stadig flere oppgaver settes ut av etaten. I dag kan ledelsen fritt bestemme dette, uten at de trenger å få på plass avtaler med organisasjonene.
5. Organisasjonene må tilføres mer ressurser til tillitsvalgtarbeid. Den nye organiseringen av skatteetaten stiller nye og større krav til de ansattes organisasjoner på to måter. For det første fører sentraliseringen til at det sentrale apparatet blir overbelastet. For det andre kreves det særskilte tiltak for å trekke lokale tillitsvalgte med i organisasjonenes arbeid. Sentralt trengs det tid og ressurser til å være tilstede på alle de arenaer hvor saker behandles og besluttes, til forsvarlige forberedelser og god saksbehandling. Lokale tillitsvalgte må trekkes inn i behandlingen av saker som angår dem, og som avgjøres sentralt. Det bør jobbes fram retningslinjer for hvordan sentrale tillitsvalgte systematisk kan komme seg ut på arbeidsplassene og møte medlemmene, og for hvordan lokale representanter får delta i arbeidet sentralt.
6. Det bør settes i gang egne prosjekter for å bevisstgjøre og skolere medlemmer og tillitsvalgte i NTL om utviklingen av nye ledelsesformer i staten. Hvordan arter Human Resource Management seg konkret i de enkelte virksomheter, og hvilke konsekvenser har slik ledelse for de ansattes medbestemmelse? Hva kjennetegner moderne HR-ledelse og hvilke utfordringer utgjør den for organisasjonenes rolle i virksomhetene? Hvordan skjer marginaliseringen av fagforeningene i praksis, og hvordan kan det eventuelt settes grenser for dette?
7. Utvikling og drift av offentlig sektor er og bør være et politisk ansvar. Fagbevegelsen må evne å politisere og mobilisere rundt beslutninger som har særlig stor betydning for utviklingen av offentlig sektor. Det er bare gjennom å løfte saker fram i offentligheten og argumentere for at de har samfunnsmessig betydning, at det er mulig å skape et politisk trykk som kan gi resultater. Kamper om lokalsykehus, grendeskoler og lokalisering av arbeidsplasser er eksempler på dette. I viktige saker må aktivistiske fagforeninger alliere seg med brukere og politiske partier, reise krav og aksjonere for disse. Slike initiativer kan bare lykkes dersom medlemmene i fagforeningene blir skolert og mobilisert.